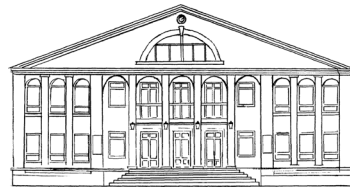


Держава та регіони



Серія: ПРАВО
2020 р., № 3 (69) том 2

Науково-виробничий журнал

виходить щоквартально

Голова редакційної ради: **О. В. Покатаєва**,
доктор юридичних наук, доктор економічних наук,
професор

Головний редактор:

П. С. Покатаєв, доктор юридичних наук, доктор наук з державного управління,
професор, перший проректор, Класичний приватний університет

Редакційна колегія:

О. Ю. Синявська, доктор юридичних наук, професор, Харківський національний університет внутрішніх справ

А. М. Апаров, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та методи викладання правознавства, Сумський державний педагогічний університет імені А.С.Макаренка

М. М. Бліхар, доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного та міжнародного права, Національний університет «Львівська політехніка»

М. Л. Шелухін, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та публічного адміністрування, Маріупольський державний університет

А. В. Хрідочкін, доктор юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент, завідувач кафедри загально-правових дисциплін, Дніпровський гуманітарний університет

Г. О. Блінова, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

Szabó Andrea (Сабо Андреа), доктор наук, професор, завідувач кафедри митної та фінансової діяльності факультету правоохоронної діяльності, Університет публічної служби (Угорська Республіка)

Л. Г. Удовика, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри історії і теорії держави та права, Запорізький національний університет

О. П. Гетманець, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6, Харківський національний університет внутрішніх справ

В. В. Шаблістий, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

П. В. Хряпінський, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного права Інституту гуманітарних та соціальних наук, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Відповідальний редактор: **С. В. Белькова**

Редактори: **С. В. Старкова**

Технічний редактор: **А. С. Лаптева**

Дизайнер обкладинки: **Я. В. Зоська**

ISSN 1813-338X

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») з юридичних наук (спеціальності: 081. Право, 293. Міжнародне право) відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 № 409 (додаток 1).

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

Засновник:

Класичний приватний університет
Свідоцтво Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 14176-3147 ПП від 24.04.2008 р.



Видавництво та друк – Видавничий дім «Гельветика»

69002, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська 84, оф. 414
Телефони +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
24 червня 2020 р., протокол № 9

Усі права захищені. Повний або частковий передрук і переклади дозволено лише за згодою автора і редакції. При передрукуванні обов'язкове посилання на видання: Держава та регіони. Серія: ПРАВО. – 2020. – № 3 (69) Том 2.

Редакція не обов'язково поділяє думку автора і не відповідає за фактичні помилки, яких він припустився.

Адреса редакції:

Класичний приватний університет
69002, м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 70б.
Телефон: (0612) 220-58-42, 8-067-7744481
Телефон/факс: (0612) 63-99-73.

Здано до набору 15.06.2020.
Підписано до друку 26.06.2020.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 0920/253.

© Класичний приватний університет, 2020

ЗМІСТ

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

М. О. Тимошенко

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ
У КОНТЕКСТІ ЇХ МАЙНОВОГО СТАНУ..... 6

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

М. О. Пижова

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ
НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ..... 12

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

Д. В. Бараненко, Г. В. Дідківська

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ..... 16

І. М. Бондаренко

ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ..... 24

О. Ю. Булигіна

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ
В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ..... 30

Г. Ю. Зубко

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ
ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ..... 36

В. С. Князєв

КОМПЕТЕНЦІЯ МИТНОГО ОРГАНУ ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ,
ОБЕРНЕНИМ НА КОРИСТЬ ДЕРЖАВИ..... 43

Д. А. Кобильнік

СУБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПОДАТКОВОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ:
ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ..... 49

Є. А. Кобрусєва

ЩОДО ПИТАННЯ ТЕРМІНІВ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПОРЯДКУ ПОДАННЯ ВІДЗИВІВ
ТА ЗАПЕРЕЧЕНЬ В ПОРЯДКУ СТ. 182 КАС УКРАЇНИ, У СПРАВАХ
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ..... 55

Б. В. Коваленко

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАД СЛУЖБОВОГО ПРАВА..... 62

Л. О. Кожура

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ,
ЩО ДЕТАЛІЗУЮТЬ ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ..... 68

К. М. Куркова

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯПОНІЇ
НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ..... 73

В. В. Ліпінський

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ПЕНІ У ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ..... 80

О. А. Мілієнко

ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ..... 85

М. С. Сусак

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ
У КОМПЕТЕНЦІЙНИХ СПОРАХ..... 91

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

С. С. Кузьменко

ОСНОВИ МЕТОДИКИ ВІКТИМОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ
ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ДИТИНИ.....99

Н. І. Ладанівська

ІСТОРИЧНЕ ФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ПОТЕРПІЛОГО
ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ (882–1649 рр.).....104

О. О. Прасов

ПРАВО ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, НА СІМ'Ю.....110

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА

Т. О. Закревська

ПОКАЗАННЯ СВИДКА ЯК ДЖЕРЕЛО ДОКАЗІВ.....116

П. Ю. Юрченко

ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ ЯК ПІДСТАВА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПОРУШЕННЯМ ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕДАЧ
ТОВАРІВ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ДЕРЖАВНОМУ ЕКСПОРТНОМУ КОНТРОЛЮ.....123

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Л. О. Золотухіна

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ОСОБИ НА ПРАЦЮ.....129

Ю. М. Павлютін

КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СЛУЖБОВО-БОЙОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ОБРИСИ ТА ПИТАННЯ ГЕНЕЗИ.....133

О. О. Єрмак

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОФСПІЛКОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДОДАТКОВА ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ
ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....138

Д. А. Шевченко

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН МІЖ БАТЬКАМИ ТА ДІТЬМИ
(НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ
У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ).....142

К. В. Лєзких

СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ.....146

І. А. Бурносенкова

ДОКТРИНА «PIERCING THE CORPORATE VEIL» ТА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ.....153

С. С. Герасимчук

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІ.....159

Бахтіяров Узейір Маїл огли

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ
ТА УСТАНОВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ).....164

Л. Є. Букіна

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОБ'ЄКТИ ОСКАРЖЕННЯ
В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ.....170

К. К. Бенца

ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
З БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....175

І. А. Васильєва

ДЕЛІКТНІ ПОДАТКОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ У США ТА СИСТЕМА ЇХ РЕГУЛЯТОРІВ180

CONTENTS

ECONOMIC AND PROCEDURAL LAW

<i>Tymoshenko M. O.</i> ISSUES OF ECONOMIC AND LEGAL LIABILITY OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS IN THE CONTEXT OF THEIR PROPERTY STATUS.....	6
--	---

LABOR LAW, SOCIAL SECURITY LAW

<i>Pyzhova M. O.</i> THE SYSTEM OF GUARANTEES FOR THE REALIZATION OF WORKERS' RIGHTS TO FAIR PAY: CURRENT ISSUES.....	12
---	----

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

<i>Baranenko D. V., Didkivska H. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES.....	16
<i>Bondarenko I. M.</i> PROBLEMS OF CODIFICATION OF BUDGET LEGISLATION OF UKRAINE.....	24
<i>Bulygina O. Yu.</i> ADMINISTRATIVE PROCEDURES OF INTERNAL AUDIT IN THE BODIES OF THE STATE TREASURY SERVICE OF UKRAINE.....	30
<i>Zubko H. Yu.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL FUNDAMENTALS OF COMPILING A LIST OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS.....	36
<i>Kniaziev V. S.</i> COMPETENCE OF THE CUSTOMS AUTHORITY REGARDING THE DISPOSAL OF PROPERTY TURNED IN FAVOR OF THE STATE.....	43
<i>Kobylnik D. A.</i> SUBJECTIVE SIDE OF THE TAX OFFENSE: ON THE QUESTION OF DEFINITION.....	49
<i>Kobrusieva Ye. A.</i> ON THE ISSUE OF TERMS AND PROCEDURAL ORDER FOR THE SUBMISSION OF STATEMENTS OF DEFENSE AND OBJECTIONS PURSUANT TO ART. 182 OF CAP OF UKRAINE IN CASES OF THE EXERCISE OF CITIZENS' RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY.....	55
<i>Kovalenko B. V.</i> ISSUES OF EUROPEAN PRINCIPLES OF EMPLOYMENT LAW.....	62
<i>Kozhura L. O.</i> GENERAL CHARACTERISTICS OF CERTAIN REGULATIONS DETAILING THE RIGHT TO HEALTH CARE FOR PERSONS WITH DISABILITIES.....	68
<i>Kurkova K. M.</i> FEATURES OF THE STATE SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL POLICY OF JAPAN AT THE CURRENT STAGE OF ITS DEVELOPMENT.....	73
<i>Lipynskyi V. V.</i> TO THE QUESTION OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE PENALTY IN TAX LAW.....	80
<i>Milienko O. A.</i> APPEALS AGAINST ADMINISTRATIVE ACTS.....	85
<i>Susak M. S.</i> THE ADMINISTRATIVE COURT OF FIRST INSTANCE PROCEDURAL JUDGMENT IN COMPETENT AUTHORITY DISPUTES.....	91

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

<i>Kuzmenko S. S.</i> FUNDAMENTALS OF METHODS OF VICTIMOLOGICAL PREVENTION OF VIOLENT CRIMES AGAINST SEXUAL FREEDOM AND SEXUAL INTEGRITY OF THE CHILD.....	99
<i>Ladanivska N. I.</i> HISTORICAL FORMATION OF THE STATUS OF A VICTIM OF A CRIMINAL OFFENSE (882–1649).....	104
<i>Prasov O. O.</i> THE RIGHT TO FAMILY LIFE OF PERSONS CONVICTED TO DEPRIVATION OF FREEDOM.....	110

CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; LEGAL EXPERTISE

<i>Zakrevska T. O.</i> WITNESS TESTIMONY AS A SOURCE OF EVIDENCE.....	116
<i>Yurchenko P. Yu.</i> THE SUBJECT OF THE CRIME AS A BASIS FOR THE CRIMINAL CLASSIFICATION OF CRIMES RELATED TO VIOLATION OF THE PROCEDURE FOR INTERNATIONAL TRANSFERS OF GOODS SUBJECT TO STATE EXPORT CONTROL.....	123

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL SCIENCE

<i>Zolotukhina L. O.</i> JUDICIAL PROTECTION OF A PERSON'S RIGHT TO WORK.....	129
<i>Pavliutin Yu. M.</i> CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SECTOR OF SERVICE AND COMBAT SUPPORT OF THE NATIONAL SECURITY OF UKRAINE: GENERAL REVIEW AND THE QUESTION OF ORIGIN.....	133
<i>Yermak O. O.</i> ACTIVITIES OF TRADE UNION BODIES AS AN ADDITIONAL GUARANTEE OF PROTECTION OF LABOR RIGHTS OF CIVIL LAW ENFORCEMENT CIVIL SERVANTS.....	138
<i>Shevchenko D. A.</i> SHEVCHENKO DA ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF RELATIONS BETWEEN PARENTS AND CHILDREN (ON THE MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS PART OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE SECOND HALF OF XIX - EARLY XX).....	142
<i>Legkikh K. V.</i> FAIRNESS AS A PRINCIPLE OF NATIONAL COURTS ACTIVITY.....	146
<i>Burnosenkova I. A.</i> THE DOCTRINE OF «PIERCING THE CORPORATE VEIL» AND THE LEGISLATION OF UKRAINE.....	153
<i>Gerasimchuk S. S.</i> WAYS TO IMPROVE THE INSTITUTE OF DISCIPLINARY RESPONSIBILITY OF A JUDGE.....	159
<i>Bakhtiarov Uzeir Mail ohly</i> NORMATIVE AND LEGAL BASES OF FORMATION OF POLICE BODIES AND ESTABLISHMENTS (ON MATERIALS OF THE UKRAINIAN PROVINCES AS A PART OF THE RUSSIAN EMPIRE).....	164
<i>Bukina L. E.</i> REGULATORY LEGAL ACTS AS OBJECTS OF APPEALS IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY OF UKRAINE.....	170
<i>Bentsa K. K.</i> BASICS OF EU LEGAL POLICY STRATEGY FOR ROAD SAFETY.....	175
<i>Vasylieva I. A.</i> TORT TAX RELATIONS IN THE USA AND THE SYSTEM OF THEIR REGULATORS.....	180

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 378.14.: 339.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.1>

М. О. Тимошенко

кандидат юридичних наук,
проректор
Європейського університету

ПИТАННЯ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ У КОНТЕКСТІ ЇХ МАЙНОВОГО СТАНУ

У статті розглядається соціальна сутність та соціальне призначення закладів вищої освіти (надалі – ЗОВ) у контексті їх юридичної відповідальності. Аналізуючи різні наукові підходи, автор відзначає, що всі вони так чи інакше узалежнюються від концептуального бачення змісту та особливостей конституційного права на вищу освіту як базового, реалізація якого забезпечується через інституційну систему ЗОВ та відповідне правове регулювання їх діяльності державою, у тому числі і проблем юридичної відповідальності ЗОВ. Доведено чіткий соціально-правовий взаємозв'язок поміж реалізацією права на вищу освіту і належною діяльністю цілого комплексу інших конституційних прав людини і громадянина, оскільки між правом на освіту та іншими конституційними правами існує тісна взаємодія, яка виражається в їх взаємообумовленості, гарантуванні одним правом іншого. Реалізація права громадян України на вищу освіту уможливорюється завдяки формуванню розгалуженої мережі ЗВО.

Важливим є з'ясування матеріально-технічної бази, здатної забезпечити якісну підготовку фахівців з вищою освітою, а майновий стан ЗОВ варто враховувати також у випадку застосування заходів юридичної відповідальності щодо ЗОВ.

Автор переконує, що належне виконання зобов'язань державних і комунальних ЗВО може мати місце лише за рахунок майна, на яке не встановлено заборони відчуження. У цьому контексті зазначається, що не можуть бути використані для погашення зобов'язань кошти, які знаходяться в розпорядженні ЗВО і які належать до захищених статей видатків, передбачених бюджетним законодавством України. Також висловлюється думка про врахування обов'язкового цільового використання коштів ЗВО. Зокрема, власні надходження державних ЗВО, які належать до спеціального фонду Державного бюджету України, використовуються за напрямками, чітко визначеними у Бюджетному кодексі України.

Зроблено висновок, що пропозиції про обов'язки держави чи місцевого самоврядування щодо забезпечення повної відповідальності перед управленими особами (кредиторами тощо) потребують додаткового обговорення. Важливим при вирішенні питання про внесення відповідних змін до законодавства є врахування принципу університетської автономії, самостійності діяльності ЗВО, що є також додатковою соціальною гарантією для осіб, що навчаються у ЗВО.

Ключові слова: освіта, вища освіта, заклади вищої освіти, юридична відповідальність ЗОВ, майновий стан ЗОВ, субсидіарна відповідальність ЗОВ і держави та місцевого самоврядування у сфері освітніх відносин.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Право на вищу освіту реалізується людиною через інституційну систему, яка включає як органи дер-

жавного регулювання освітніх відносин, так і закладів вищої освіти, які надають відповідні послуги. Ця діяльність останніх спрямована на вирішення важливої соціальної проблеми - забезпечення суспільного життя

відповідними кадрами. Тому тут важливе поєднання правового забезпечення системного [3; 4; 5] підходу до цієї сфери суспільних відносин, освітньої, маркетингової, науково-дослідної, організаційної і господарської діяльності з відповідним інститутом юридичної відповідальності суб'єктів освітніх відносин. У зв'язку із цим зростає значимість дослідження не тільки правового регулювання освітніх відносин, але з'ясування питань відповідальності їх суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання юридичної відповідальності у сфері господарської діяльності у тому числі і в галузі освіти стали предметом дослідження таких вчених, як М. П. Баб'юк, І. А. Безуглий, В.К. Грищук, Н. Л. Губерська, Р. В. Гурак, Б. В. Деревянко, І. П. Жигалкін, В. В. Костицький, Ю.С.М.Кравченко, С.Кузьменко, О.В.Куцурубова-Шевченко, А. О. Монаснко, П. В. Нестеренко, Є. А. Огаренко, І. М. Острівний, В. Ю. Поляков, Ю. М. Фролов, Ю.С. Шемшученко та ін.

Формування цілей статті. Основним завданням написання статті є дослідження правової природи юридичної відповідальності у сфері господарської діяльності закладів вищої освіти та її майнового характеру.

Виклад основного матеріалу. В умовах існування суб'єктів надання освітніх послуг різної форми власності – держаних, комунальних та приватних важливим є з'ясування матеріально-технічної бази, здатної забезпечити якісну підготовку фахівців з вищою освітою. Майновий стан ЗОВ варто враховувати також у випадку застосування заходів юридичної відповідальності щодо ЗОВ. Проте із приписів Закону України «Про вищу освіту» не цілком зрозуміло, в якому обсязі ЗВО реалізує право щодо розпорядження вказаним майном, зокрема у разі настання господарсько-правової відповідальності ЗВО.

Зазначимо, що вказане вище майно розподіляється залежно від джерел його походження на майно, передане ЗВО на праві господарського відання; майно, передане ЗВО іншими фізичними та юридичними особами (благодійні внески, майно, отримане внаслідок дарування, заповіту тощо) та майно (у тому числі кошти), одержане ЗВО від власної господарської діяльності (у вигляді надходжень від надання ЗВО платних послуг, надання майна в оренду тощо). Законодавець цілком справедливо запровадив обмеження щодо відчуження майна, переданого ЗВО на праві господарського відання, з метою збереження матеріальної бази для

здійснення ЗВО своєї профілюючої функції – надання послуг у сфері вищої освіти відповідній категорії споживачів – отримувачів цих послуг.

Водночас такий підхід суперечить необхідності понесення ЗВО господарсько-правової відповідальності за вчинене правопорушення у сфері господарювання. Її розв'язання, вочевидь, повинно мати чітко визначений правовий характер, без будь-яких двозначностей. Проте такої чіткості законодавцеві не вдалося досягти, не в останню чергу через «залишковий» підхід при формулюванні відповідних норм Закону України «Про вищу освіту», які безпосередньо стосувалися б специфіки його відповідальності як суб'єкта господарювання.

На нашу думку, правило, що міститься в цьому Законі про те, що майно закріплюється за державним або комунальним ЗВО на праві господарського відання і не може бути предметом застави, а також не підлягає вилученню або передачі у власність юридичним і фізичним особам без згоди засновників ЗВО та вищого колегіального органу самоврядування ЗВО, крім випадків, передбачених законодавством, необхідно інтерпретувати системно у взаємозв'язку із положеннями статті 219 Господарського кодексу України (надалі – ГКУ) [8], яка не забороняє відчуження майна, що перебуває на праві господарського відання, якщо таке обмеження не встановлено іншим спеціальним законом. Тобто, правило щодо обмеження відчуження майна, яке перебуває на праві господарського відання у ЗВО, діє лише у разі якщо таке обмеження на відчуження вказаного майна встановлено виключно законом. Отже, об'єктивно належне виконання зобов'язань державних і комунальних ЗВО «може мати місце лише за рахунок майна, на яке не встановлено заборони відчуження» [1, 241].

Із цього приводу зауважимо, що, по-перше, не можуть бути використані для погашення зобов'язань кошти, які знаходяться в розпорядженні ЗВО і які належать до захищених статей видатків, передбачених статтею 55 Бюджетного кодексу України (надалі – БКУ); по-друге, необхідно враховувати можливість обов'язкового цільового використання коштів ЗВО (зокрема, власні надходження державних ЗВО, які належать до спеціального фонду Державного бюджету України, використовуються за напрямками, чітко визначеними частиною четвертою статті 13 БКУ) [2].

У контексті розширення можливостей державних і комунальних ЗВО відповідати по своїх зобов'язаннях – зокрема у разі настання

господарсько-правової відповідальності – цікавою видається пропозиція українського дослідника Р. В. Гурака, яка зводиться до того, що «з метою реалізації загального правила про самостійну відповідальність юридичної особи щодо власних зобов'язань державних закладів вищої освіти (надалі -ДЗВО), який припускається порушень зобов'язань за господарськими договорами, має безпосередньо відчувати негативний вплив від результатів такої неправомірної діяльності. У зв'язку з цим необхідно запровадити в межах спеціального фонду державного бюджету обов'язковий мінімальний резервний фонд на відшкодування шкоди або збитків юридичним і фізичним особам за зобов'язаннями ДЗВО за рахунок періодичних відрахувань зі спеціального фонду. Наявність вказаного механізму, з одного боку, стимулювала б ДЗВО належним чином виконувати свої господарсько-правові зобов'язання, а з другого, – надавала б гарантії кредиторам щодо їх виконання» [6, 195].

Принаймні частково така пропозиція вже реалізована у зв'язку з наданням державним і комунальним ЗВО права засновувати сталий фонд (ендавмент) ЗВО (відповідно до пункту 22 частини першої статті 1 Закону України «Про вищу освіту» [7] – це сума коштів або вартість іншого майна, призначена для інвестування або капіталізації на строк не менше 36 місяців, пасивні доходи від якої використовуються ЗВО з метою здійснення його статутної діяльності у порядку, визначеному благодійником або уповноваженою ним особою) та розпоряджатися доходами від його використання відповідно до умов функціонування сталого фонду (пункт 2 частини третьої статті 70 Закону України «Про вищу освіту» [7]).

Крім того, згідно з пунктами 20, 23 і 24 частини другої статті 32 Закону України «Про вищу освіту» ЗВО також має право встановлювати власні форми матеріального заохочення, розпоряджатися власними надходженнями, зокрема від надання платних послуг, відкривати поточні та депозитні рахунки в банках [7]. Очевидно, на думку законодавця, таких норм достатньо для того, щоб забезпечити ЗВО необхідні майнові умови для реалізації його фінансової самостійності, у тому числі й в аспекті понесення ЗВО господарсько-правової відповідальності за заподіяну шкоду або невиконані зобов'язання.

На думку деяких дослідників, для державних і комунальних ЗВО актуально застосовувати конструкцію обмеженої відповідальності ЗВО у поєднанні з конструкцією субсидіарної відпо-

відальності держави і місцевих рад за шкоду, заподіяну відповідно державними та комунальними ЗВО [12, 17; 13, 10; 14; 17, 10-11]. Вважають, що в такий спосіб кредитори уникнуть ситуації недостатності майна, яке підлягатиме стягненню на їх користь у разі визнання відповідного ЗВО винною особою. З цього приводу Л.В. Винар пропонує доповнити законодавство України нормами: якщо у разі недостатності в юридичної особи, заснованої на державній власності, зокрема установи, коштів, відповідальність за її зобов'язаннями несе казна в особі органів, що заснували юридичну особу. На думку автора, альтернативним шляхом розв'язання проблеми відповідальності за зобов'язаннями юридичних осіб, заснованих на державній власності (а отже, і державних ЗВО), може бути установчий акт. Зокрема, запропоновано доповнити законодавство нормою, яка встановлювала б обов'язок зазначати в установчому акті чи статуті на локальному рівні субсидіарну відповідальність засновника юридичної особи, органу, який здійснює управління за зобов'язаннями юридичної особи, заснованої на державній власності [14, 291].

Проте зазначимо, що така пропозиція йде у розріз із вимогами фінансової самостійності ЗВО, закріпленими Законом України «Про вищу освіту». Вона не повною мірою враховує особливості юридичної конструкції субсидіарної відповідальності, втіленої в господарському та цивільному законодавстві України. В умовах гострої економічної кризи світового рівня така конструкція законодавства покладає надмірні фінансові обтяження на державу та місцеві ради, а також загалом не сприяє вивільненню державних і комунальних ЗВО від «патерналістської» опіки з боку їх власників.

Справді, відповідно до частини першої статті 619 Цивільного кодексу України (надалі – ЦКУ) договором або законом може бути передбачена поряд із відповідальністю боржника додаткова (субсидіарна) відповідальність іншої особи [15, 154; 9]. Зрозуміло, що загальним правилом засновники суб'єкта господарювання не відповідають за зобов'язаннями цього суб'єкта, але крім випадків, передбачених законом або установчими документами про створення даного суб'єкта (частина друга статті 219 ГКУ) [8]. Проте відповідно до частини першої статті 167 ЦКУ[9] держава діє у цивільних відносинах на рівних правах з іншими учасниками цих відносин. Держава не відповідає за зобов'язаннями створених ними юридичних

осіб, крім випадків, визначених законом. Субсидіарна відповідальність держави як засновника створених нею юридичних осіб публічного права встановлена у статті 176 ЦКУ, де передбачена можливість встановлення такої відповідальності спеціальними законами [9].

Як вбачається із принципу системної інтерпретації зазначених вище положень ГКУ і ЦКУ, субсидіарна відповідальність держави та/чи місцевих рад за правопорушення, суб'єктом яких є відповідно державний або комунальний ЗВО, має бути встановлена відповідними спеціальними законами. Однак на сьогодні законом субсидіарна відповідальність держави щодо створених нею державних ЗВО не передбачена. Так само відсутні аналогічні приписи і щодо комунальних ЗВО.

На нашу думку, це не дає підстав розглядати державу та місцеві ради як суб'єктів, зобов'язаних нести субсидіарну відповідальність за ЗВО у разі недостатності у ЗВО коштів, необхідних для відшкодування збитків. Крім того, хибним є використання для обґрунтування субсидіарної відповідальності держави за зобов'язаннями державних ЗВО конструкції статті 174 ЦКУ, згідно з якою держава відповідає за зобов'язаннями своїм майном, крім майна, на яке відповідно до закону не може бути звернено стягнення [9]. Адже для тлумачення цієї статті під «своїм» майном (щодо держави) слід розуміти не будь-яке майно, яке знаходиться в державній власності, а лише неподільну частину державного («казенного») майна, яка не закріплена за унітарними державними підприємствами, бюджетними установами та організаціями на праві господарського відання чи на праві оперативного управління відповідно до положень ГКУ та інших законів України.

Отже, держава несе відповідальність за своїми зобов'язаннями не всім державним майном, а лише майном державної скарбниці як фондом неподільного державного майна [16]. Відповідно, до складу такого майна неправомірно зараховувати майно, передане ЗВО як бюджетним установам на праві господарського відання. Зазначена нами правова позиція була підкріплена і судовою практикою, зокрема Інформаційним листом Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням господарськими судами Закону України «Про виконавче провадження» від 28 січня 2016 р. № 01-06/131/16[18].

Очевидно, що проблеми нестачі коштів, які підлягають стягненню з державного (комуналь-

ного) ЗВО як суб'єкта господарської відповідальності, мають вирішуватися не порушенням фінансової незалежності ЗВО і покладенням на державу (та місцеві ради) субсидіарної відповідальності по зобов'язаннях ЗВО, а наданням ЗВО державою (місцевими радами) як власником достатньої майнової бази для належного здійснення господарської діяльності у сфері вищої освіти.

Пропозиції про обов'язки держави чи місцевого самоврядування щодо забезпечення повної відповідальності перед управненими особами (кредиторами тощо) потребують додаткового обговорення, не цілком узгоджуються із принципом самостійності діяльності ЗВО, можуть розглядатися лише як певні соціальні гарантії для осіб, що навчаються у таких ЗВО.

Висновки. З урахуванням законодавчих позицій і наукових напрацювань, господарсько-правову відповідальність ЗВО можна визначити як різновид юридичної відповідальності цих суб'єктів господарювання, що вони несуть за вчинені правопорушення у сфері господарювання і яка передбачає застосування до них господарських санкцій на підставах і в порядку, передбаченому законом і договором. Усі визначені законом види господарсько-правових санкцій підлягають застосуванню до ЗВО як до суб'єкта господарювання у разі вчинення ним господарського правопорушення з врахуванням їх майнового стану. При цьому у законодавстві треба додаткового врегулювати питання субсидіарної відповідальності держави чи органів муніципальної влади за правопорушення ЗОВ.

Список використаної літератури:

1. Гурак Р. В. Особливості господарсько-правової відповідальності державних вищих навчальних закладів // Проблеми законності. 2011. Вип. 114. С. 241.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] // Режим доступу URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?user=a&find=1&typ=21> // (дата звернення: 09.12.2017 р.). Назва з екрана.
3. Костицький В.В. До питання про розвиток системи права та критерії його поділу на галузі (на прикладі екологічного й повітряного права). – Про українське право: *Часопис* кафедри теорії та історії держави і права Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка / За ред. проф. І. Безклубого. – К.: Грамота, 2009. – Чис. IV. – С. 128–143 (384 с.).
4. Костицький В.В. Норма права як соціальний феномен: теолого-соціологічне право-

- розуміння/ В. Костицький // Соціологія права. – 2015. – № 3–4 (14-15). – С. 3-6.
5. Костицький В. В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення / В. Костицький // Про українське право. Часопис кафедри теорії та історії держави і права. Київ. Нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. / За заг. ред. проф. І. Безклубого. – К., 2010. – Чис. V. – С. 312 – 322.
 6. Гурак Р. В. Господарсько-правове забезпечення діяльності державних вищих навчальних закладів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Харків, 2012. С. 195.
 7. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 37–38. Ст. 2004.
 8. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144.
 9. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
 10. Бочин А. А. Взыскание задолженности с учреждения: проблемы и рекомендации // Право и экономика. 2001. № 8. С. 17.
 11. Иванов С. О. Особливості розгляду судових справ щодо державних бюджетних установ – відповідачів // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія Право. 2013. № 2 (8). [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n2/13isobuv.pdf/> (дата звернення: 4.02.2018 р.).
 12. Бочин А. А. Взыскание задолженности с учреждения: проблемы и рекомендации // Право и экономика. 2001. № 8. С. 17;
 13. Винар Л. В. Правовий статус юридичних осіб, заснованих державою: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Львів, 2006. С. 10;
 14. Винар Л. В. Проблема відповідальності юридичних осіб, заснованих на державній власності // Вісник Львівського університету. Серія Юридична. 2003. Вип. 38. С. 291.
 15. Руденко А. В. Субсидіарна відповідальність держави // Право та інновації. 2015. № 1. С. 154; Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 40–44. Ст. 356.
 16. Науково-практичний коментар до Цивільного кодексу України [Електронний ресурс] // Режим доступу URL: <http://radnuk.info/komentar/chky/chky-knuga1/chky-knuga1-pozd2/105-tsk-glava11/1881--174----.html/> (дата звернення: 25.02.2018 р.). Назва з екрана.
 17. Кучеренко І. М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: (Назва з монітора ноутбука). - монографія./ Кучеренко// Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. С. 10–11.
 18. Інформаційний лист Вищого господарського суду України «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із застосуванням господарськими судами Закону України «Про виконавче провадження» від 28 січня 2016 р. № 01-06/131/16. – Режим доступу: https://ips.ligazakon.net/document/view/SDD00206?an=1&ed=2016_02_04 (дата звернення: 25.02.2018 р.).

Tymoshenko M. O. Issues of economic and legal liability of higher education institutions in the context of their property status

The article considers the social essence and social purpose of higher education institutions (hereinafter - HEI) in the context of their legal responsibility. Analyzing different conceptual approaches, the author notes that all of them in one way or another depend on the conceptual vision of the content and features of the constitutional right to higher education as basic, the implementation of which is ensured through the institutional system of HEI and responsibility of the HEI. There is a clear socio-legal relationship between the realization of the right to higher education and the proper functioning of a range of other constitutional human and civil rights, as there is a close interaction between the right to education and other constitutional rights, which is expressed in their interdependence. The realization of the right of citizens of Ukraine to higher education is made possible by the formation of an extensive network of free economic education. It is important to clarify the material and technical base that can provide quality training for specialists with higher education, and the property status of the HEI should also be taken into account in the case of legal liability for the HEI. The author argues that the proper fulfillment of the obligations of state and municipal free economic zones can take place only at the expense of property, which is not prohibited by alienation. In this context, it is noted that the funds at the disposal of the HEI and which belong to the protected items of expenditure provided by the budget legislation of Ukraine cannot be used to repay liabilities. There is also an opinion on taking into account the mandatory targeted use of free economic resources. In particular, own revenues of state free economic zones, which belong to the special fund of the State Budget of Ukraine, are used in the areas clearly defined in the Budget Code of Ukraine. It is concluded that the proposals on the responsibilities of the state or local self-government to ensure full accountability to managers (creditors, etc.) need further discussion. It

is important in resolving the issue of making appropriate changes to the legislation to take into account the principle of university autonomy, independence of free economic activity, which is also an additional social guarantee for people studying in free economic education.

Key words: *education, higher education, institutions of higher education, legal responsibility of HEI, property status of HEI, subsidiary responsibility of HEI and the state and local self-government in the field of educational relations.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 329.232

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.2>

М. О. Пижова

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Інституту управління і права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СИСТЕМА ГАРАНТІЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ: АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ

У статті висвітлюються актуальні питання щодо системи гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці. Аналізується національне трудове законодавство щодо наявності в ньому гарантій у царині оплати праці, зокрема Кодекс законів про працю України і Закон України «Про оплату праці». Зроблено висновок, що українське трудове законодавство не містить системного підходу до визначення гарантій прав працівників, зокрема гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці.

Зазначається, що система гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці вкрай необхідна, той хаос, який відбувається зараз з цього питання в національному законодавстві неприпустимий, оскільки можливість реалізувати працівником свого права на справедливую оплату праці є запорукою забезпечення гідного життєвого рівня людини.

Запропоновані базові положення, на яких має будуватися система гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці. Серед яких величина мінімального розміру оплати праці (мінімальної заробітної плати), підвищення оплати праці за роботу в умовах, що відхиляються від нормальних. Акцентується увага, що в ці базові положення має бути включена індексація заробітної плати; поріг індексації, її розмір і періодичність проведення повинні бути встановлені законом. Також в ці базові положення мають включатися обмеження підстав і розмірів утримань із заробітної плати, а також розмірів оподаткування доходів у вигляді заробітної плати і обмеження оплати праці в негрошовій формі; представляється доцільним замінити слова «натуральній формі».

Визначено, що інститут оплати праці слід докорінно реформувати, особливої уваги потребує розробка системи гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці. Систематичний підхід до затвердження такого виду гарантій дасть потужний поштовх для реалізації принципу справедливої оплати праці, і тим самим позитивно вплине економічну та соціально-політичну ситуації в країні

Ключові слова: *справедлива оплата праці, система гарантій, мінімальна заробітна плата, індексація, трудові правовідносини, мінімальні державні гарантії.*

Постановка проблеми. Трудові правовідносини, безумовно, з однієї сторони залежать від економічної ситуації в країні, і, водночас, впливають на неї. Однак, маємо констатувати, що трудові правовідносини залежить не тільки від економічної ситуації, а від політичної. Ми всі є свідками численних спроб різних політичних сил прийняти новий Трудовий кодекс. Маємо

розуміти, що дискусії навколо цього питання і гасла щодо негайного прийняття нового основного трудового закону є частиною політичного піару тих чи інших політичних сил.

А в реаліях ми маємо Кодекс законів про працю (далі – КЗпП) 1971 року, який вже довгий час не встигає за розвитком динамічних трудових правовідносин. Досліджуючи проблеми

гарантії реалізації прав працівників на справедливую оплату праці, ми констатуємо, що інститут оплати праці просто кричуще потребує розумного реформування.

Аналіз останніх досліджень. Інститут оплати праці вивчався такими правниками-науковцями як В. М. Божко, Н. Б. Болотіна, Ю. М. Верес, О. В. Гаєвая, Н. Д. Гетьманцева, С. Ю. Головіна, О. О. Єршова, М. І. Кучма, Л. І. Лазор, С. М. Прилипко, О. І. Процевський, В. О. Радіонова-Водяницька, Н. М. Салікова, Н. М. Хуторян, Є. Б. Хохлов, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко, однак, аспект гарантії реалізації прав працівників на справедливую оплату праці потребує ґрунтовного наукового дослідження.

Мета даної статті. Розкрити питання системи юридичних гарантії реалізації права на справедливую оплату праці.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, вважаємо за необхідне зосередити увагу на відсутності в КЗпП системи гарантії реалізації прав на справедливую оплату праці. Звичайно, маємо згадати статтю 5¹ КЗпП, яка має назву «**Гарантії забезпечення права громадян на працю**» [1], і в якій відсутні положення, які гарантують справедливую оплату праці. Доречі, стаття з'явилася в КЗпП у 1995 році і жодного разу не змінювалася. Це якраз показник законодавця всіх часів до ролі гарантії реалізації прав громадян на працю.

Далі Глава VII КЗпП «Оплата праці» навіть натяку не містить на окрему статтю, яка б визначала гарантії реалізації прав працівників на справедливую оплату праці. Єдина згадка про гарантію, це частина четверта статті 95, де сказано, що мінімальна заробітна плата є *державною соціальною гарантією*, обов'язковою на всій території України для підприємств, установ, організацій усіх форм власності і господарювання та фізичних осіб, які використовують працю найманих працівників, за будь-якою системою оплати праці. Звичайно, що таке державна соціальна гарантія ми можемо тільки здогадуватися.

Потім Глава VIII КЗпП «**Гарантії і компенсації**», яка ані дефініцій не містить щодо визначення гарантії та компенсації, ані упорядкованої системи гарантії і компенсації, а ні їхнього теоретичного розмежування. Просто маємо набір статей без логічної узгодженості.

І на кінець спеціальний закон, який регулює питання оплати праці в нашій державі – це Закон України «Про оплату праці» (далі – Закон). В якому у статті 8 вказано, що держава

здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом встановлення розміру мінімальної заробітної плати та *інших державних норм і гарантії*, встановлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету, а також шляхом оподаткування доходів працівників. Знову ж таки окремої статті щодо гарантії реалізації прав працівників на справедливую оплату праці Закон не містить. Маємо статтю 3¹ «Гарантії забезпечення мінімальної заробітної плати», яка з'явилася у 2016 році і дуже опосередковано дає відповідь на питання забезпечення мінімальної заробітної плати.

У статті 11 є таке положення, що мінімальні розміри ставок (окладів) заробітної плати, як *мінімальні гарантії в оплаті праці*, визначаються генеральною угодою.

У свою чергу стаття 12 Закону [2] має назву «Інші норми і *гарантії в оплаті праці*» і містить таке: норми оплати праці (за роботу в надурочний час; у святкові, неробочі та вихідні дні; у нічний час; за час простою, який мав місце не з вини працівника; при виготовленні продукції, що виявилася браком не з вини працівника; працівників молодше вісімнадцяти років, при скороченій тривалості їх щоденної роботи тощо) і *гарантії* для працівників (оплата щорічних відпусток; за час виконання державних обов'язків; для тих, які направляються для підвищення кваліфікації, на обстеження в медичний заклад; для переведених за станом здоров'я на легшу нижчеоплачувану роботу; переведених тимчасово на іншу роботу у зв'язку з виробничою необхідністю; для вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, переведених на легшу роботу; при різних формах виробничого навчання, перекваліфікації або навчання інших спеціальностей; для донорів тощо), а також *гарантії* та компенсації працівникам в разі переїзду на роботу до іншої місцевості, службових відряджень, роботи у польових умовах тощо встановлюються Кодексом законів про працю України та іншими актами законодавства України. Захоплення цієї статтею не можна описати словами, оскільки розумної класифікації гарантії вона не містить, просто перетинається зі статтями Глави VIII «Гарантії і компенсації» КЗпП. І знову ж таки цій статті ми не відшукаємо гарантії реалізації прав працівників на справедливую оплату праці.

Цікавим з огляду на наше дослідження є частина друга статті 12 Закону, яка говорить, що норми і гарантії в оплаті праці, передбачені частиною першою статті 12 та Кодексом законів про працю України, є мінімальними державними гарантіями, не розкриваючи поняття «мінімальної державної гарантії». Хоча, ця категорія не раз зустрічається в Законі.

Окремо маємо виділити статтю 17 «Оплата праці працівників, які виконують роботи (надають послуги), не властиві основній діяльності галузі (підгалузі)» і статтю 18 «Оплата праці працівників загальних (наскрізних) професій і посад» Закону, які вказують, що оплата праці зазначених в цих статтях працівників встановлюється з дотриманням **гарантій**, визначених угодами тих галузей (підгалузей), до яких ці підрозділи належать за характером виробництва, та в актах чинного законодавства або встановлених законодавством і генеральною, галузевою, (міжгалузевою) і територіальною угодами.

І на останок стаття 22 Закону «**Гарантії дотримання прав щодо оплати праці**», яка вказує, що суб'єкти організації оплати праці не мають права в односторонньому порядку приймати рішення з питань оплати праці, що погіршують умови, встановлені законодавством, угодами і колективними договорами.

З аналізу чинного національного трудового законодавства ми бачимо, що не має системного підходу до визначення гарантій прав працівників, зокрема гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці.

Хочемо звернутися до Концепції модельного Трудового кодексу, яка була прийнята постановою Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 9 грудня 2000 № 16-7 [3]. Відразу хочемо зауважити, що ми розуміємо політичну ситуацію, яка має місце сьогодні, ми пам'ятаємо, що Україна у 2014 році зробила перший крок до виходу із цієї Співдружності, у 2018 остаточно вирішила це питання. Але ми зараз аналізуємо не політичну ситуацію, а виключно науковий аспект зазначеного документа. Крім того, враховуючи що Концепція була прийнята ще у 2000 році, коли Україна була учасницею Співдружності Незалежних Держав.

Нам цей документ цікавий, оскільки під час його підготовки брали участь видатні вчені, в тому числі і з трудового права, які напружували, на наш погляд, цікаві положення, які заслуговують на увагу.

Так, розглянемо, які гарантії в сфері оплати праці, цей документ містить.

1) Встановлення державою мінімуму заробітної плати, при цьому мінімальний розмір оплати праці повинен встановлюватися законом на рівні не нижче мінімального споживчого бюджету.

2) Повинен бути передбачений обов'язок роботодавця своєчасно та в повному обсязі виплачувати належну працівникові заробітну плату, відповідальність роботодавця за порушення цього обов'язку.

3) Підстави і межі утримань із заробітної плати з ініціативи роботодавця, сукупний межа утримань для погашення заборгованості перед роботодавцем і для виконання обов'язків працівника перед державою та іншими особами.

4) Повинні бути сформульовані положення, що стосуються нагляду і контролю за своєчасною виплатою заробітної плати.

5) Повинні бути закріплені основні положення про тарифікації робіт і працівників (поняття, критерії та процедура визначення професійно-кваліфікаційного рівня), визначені правила оплати праці (мінімальний розмір) при відхиленнях від нормальних його умов (при суміщенні професій і посад, понаднормової роботи, роботи в нічний час, при виготовленні продукції, що виявилася браком не з вини працівника, і т.д.) і передбачена індексація заробітної плати, що проводиться відповідно до законів держави, а також на підставі угод і колективних договорів.

Окрім цього, пропонувалося до числа основних індивідуальних трудових прав віднести, в тому числі, право на захист законних претензій у випадках неплатоспроможності (банкрутства) роботодавця.

Особливо хочемо відмітити, що Модельний трудовий кодекс, мав закріплювати принцип встановлення справедливої оплати відповідно до витрат праці, його кількістю і якістю, суспільною значущістю, а також з метою забезпечення працівникам і їх сім'ям гідного життєвого рівня. Це є вкрай важливим і необхідним, оскільки встановлення принципу справедливої оплати праці може реально вплинути на ефективність праці, покращуючи її.

Тож, ми маємо розуміти, система гарантій реалізації прав працівників на справедливую оплату праці вкрай необхідна, той хаос, який відбувається зараз з цього питання в національному законодавстві неприпустимий, оскільки можливість реалізувати працівником свого права на справедливую оплату праці є запорукою забезпечення гідного життєвого рівня людини.

Тому ми вважаємо, що існує необхідність у розробці базових положень, на яких, вбачаємо, має

будуватися система гарантій реалізації прав працівників на справедливу оплату праці. З огляду на викладене вище, це можуть бути такі:

1) величина мінімального розміру оплати праці (мінімальної заробітної плати), яка застосовується як для працівників бюджетної сфери, так і для інших категорій працівників;

2) підвищення оплати праці за роботу в умовах, що відхиляються від нормальних; в цю гарантію включалися б, в тому числі норми про підвищення розміру оплати праці за роботу в особливих умовах (на важких роботах, роботах зі шкідливими, небезпечними і іншими особливими умовами праці, на роботах в місцевостях з особливими кліматичними умовами), при виконанні робіт різної кваліфікації, суміщення професій (посад), понаднормової роботи, роботи в нічний час, вихідні та неробочі святкові дні і при виконанні робіт в інших умовах, що відхиляються від нормальних;

3) індексація заробітної плати; поріг індексації, її розмір і періодичність проведення повинні бути встановлені законом;

4) обмеження підстав і розмірів утримань із заробітної плати, а також розмірів оподаткування доходів у вигляді заробітної плати;

5) обмеження оплати праці в негрошовій формі; представляється доцільним замінити слова «натуральній формі»;

6) забезпечення отримання працівником заробітної плати у разі припинення діяльності роботодавця і в разі його неплатоспроможності;

Також мають бути положення щодо державного нагляду і контролю за повною і своєчасною виплатою заробітної плати та реалізацією державних гарантій з оплати праці. Так крім цього, безумовно, має біти гарантія відповідальності роботодавців за порушення вимог щодо оплати праці, встановлених трудовим законодавством і іншими нормативними правовими актами, що містять норми трудового права, трудовими і колективними договорами, угодами.

Висновки. Таким чином, ми переконанні, інститут оплати праці слід докорінно реформувати, особливої увагу потребує розробка системи гарантій реалізації прав працівників на справедливу оплату праці. Систематичний підхід до затвердження такого виду гарантій дасть потужний поштовх для реалізації принципу справедливої оплати праці, і тим самим позитивно вплине економічну та соціально-політичну ситуації в країні.

Список використаної літератури:

1. Кодекс законів про працю України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#n601>.
2. Закон України «Про оплату праці» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#n19>.
3. Концепція модельного Трудового кодексу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/901905015>.

Pyzhova M. O. The system of guarantees for the realization of workers' rights to fair pay: current issues

The article highlights current issues regarding the system of guarantees for the realization of employees' rights to fair pay. The national labor legislation on the availability of guarantees in the field of remuneration, in particular the Code of Labor Laws of Ukraine and the Law of Ukraine "On Remuneration of Labor" is analyzed. It is concluded that the Ukrainian labor legislation does not contain a systematic approach to the definition of guarantees of workers' rights, in particular guarantees of realization of workers' rights to fair pay.

It is noted that the system of guarantees for the realization of workers' rights to fair pay is extremely necessary, the chaos that is currently taking place on this issue in national law is unacceptable, because the ability to exercise their right to fair pay is a guarantee of a decent standard of living.

The basic provisions on which the system of guarantees of realization of the rights of workers to fair pay should be based are offered. Among which is the value of the minimum wage (minimum wage), increase in wages for work in conditions that deviate from normal. Emphasis is placed on the fact that wage indexation should be included in these basic provisions; the indexation threshold, its size and frequency must be established by law. These basic provisions should also include restrictions on the grounds and amounts of deductions from wages, as well as the amount of income taxation in the form of wages and restrictions on non-monetary wages; it seems appropriate to replace the words "natural form".

It is determined that the institution of remuneration should be radically reformed, special attention needs to be paid to the development of a system of guarantees for the realization of workers' rights to fair remuneration. A systematic approach to the approval of this type of guarantee will give a powerful impetus to the implementation of the principle of fair pay, and thus positively affect the economic and socio-political situation in the country

Key words: fair wages, guarantee system, minimum wage, indexation, labor relations, minimum state guarantees.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951.02:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.3>

Д. В. Бараненко

кандидат юридичних наук

Г. В. Дідківська

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри кримінального права та кримінології

Університет державної фіскальної служби України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті досліджені адміністративно-правові засади інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади. Підкреслено, що узагальнення теоретичних основ інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади дозволило уточнити, що його удосконалення має здійснюватися на основі архітектурного підходу до проектування інформаційних систем і поєднання інформаційно-аналітичної діяльності центральних органів виконавчої влади з технологіями е-урядування. Відповідно до даного підходу власне інформаційно-аналітична система центральних органів виконавчої влади характеризується як сукупність технологічних, процедурних, сервісних, користувацьких елементів, що, базуючись на інформаційно-комунікаційних технологіях, використовує комплекс методів збору та обробки інформації із зовнішніх та внутрішніх джерел з метою забезпечення центрального органу виконавчої влади вичерпною інформацією, необхідною для прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень і надання адміністративних послуг. Запропоновано визначення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади як особливого виду діяльності, що здійснюється інформаційно-аналітичними підрозділами цих органів на базі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій та передбачає збирання, обробку, аналіз інформації з метою отримання даних, які лягають в основу реалізації публічно-управлінських рішень і надання адміністративних послуг.

Визначено, що вихідним елементом проектування інформаційно-аналітичної системи центральних органів виконавчої влади та їх інтеграції в інформаційно-аналітичну систему публічного управління є оцінка стану інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади та інформаційної готовності до впровадження окремих модулів або технологій е-урядування в країні. Розвинуто методичні положення щодо оцінки стану інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади, які містять групування оціночних показників (показники використання інформаційних технологій підприємствами та населенням, показники стану впровадження систем е-урядування; показники електронної готовності діяльності центральних органів виконавчої влади та інформаційної відкритості; показник рівня використання інформаційно-аналітичних технологій).

Ключові слова: адміністративно-правові засади, адміністративна послуга, виконавча влада, інформаційно-аналітична система, інформаційно-аналітичне забезпечення, повноваження, публічне управління, центральний орган виконавчої влади, е-урядування.

Постановка проблеми. Важливою умовою належного функціонування системи центральних органів виконавчої влади у XXI ст. є вико-

ристання ними можливостей інформаційного суспільства, яке створює єдиний глобальний інформаційний простір, що характеризується

мінливою та високою інтенсивністю інформаційних процесів. У такому разі ефективне публічне управління можливе тільки на якісно нових засадах забезпечення інформаційно-аналітичного забезпечення, здатних забезпечити досягнення максимальних повноти і точності інформації, своєчасного прийняття та реалізації управлінських рішень на всіх рівнях діяльності публічної адміністрації. Водночас, задоволення активно зростаючих інформаційних потреб центральних органів виконавчої влади призвело до усвідомлення необхідності створення інформаційно-аналітичних систем на базі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, які дозволяють автоматизувати (а отже спростити і прискорити) обробку значних інформаційних масивів та забезпечити оперативний доступ до них якнайширшому колу публічних службовців.

Разом з тим, практика реалізації завдань публічного управління в Україні і світі засвідчила, що відокремленим, вузькоспеціалізованим системам інформаційно-аналітичного забезпечення властива низка характерних недоліків, таких, як наприклад, обмеженість технологічних ресурсів для збору та обробки інформації, відсутність гнучкості для швидкого пристосування у вирішенні якісно нових проблем та недостатній рівень інтеграції для ефективного вирішення завдань на міжгалузевому рівні. Вказані обставини актуалізують потребу в удосконаленні механізму інформаційно-аналітичного забезпечення всіх публічно-управлінських процесів у діяльності центральних органів виконавчої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішення проблем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної адміністрації виявляється неможливим без урахування результатів досліджень у сфері теорії публічного управління. Серед цих робіт слід відзначити дослідження Бакуменка В., Ковбасюка Ю., Корецького М., Неліпи Д., Поважного О., Токаревої В. та ін. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів публічної адміністрації та його важливість для прийняття публічно-управлінських рішень досліджували Дегтяр А., Діденко Н., Древицька І., Карпенко О., Коваль Р., Крюков Р., Машкаров Ю., Мороз В., Нижник Н., Телешун С., Тертичка В., Тронь В. тощо. Проблема впровадження в систему державного управління технологій електронного врядування досліджувалась Барановим А., Бутком М., Грантом Дж. і Чо Д., Клименко І., Норрісом Д. та Муном М., Семеновим А., Цим-

балюком В., Чукут С., Шевчук О. та ін. Проте теоретичні та науково-методичні засади напрямів та механізмів реалізації інформаційно-аналітичного забезпечення центральних органів виконавчої влади залишаються недостатньо обґрунтованими.

Формування цілей. Метою даної статті є теоретичне обґрунтування і розробка науково-методичних підходів та інструментарію удосконалення адміністративно-правового механізму інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Модернізація інформаційно-аналітичного забезпечення центральних органів виконавчої влади повинна відбуватися в руслі стратегічних напрямів модернізації публічно-управлінського знання в цілому. Можна виокремити наступні напрями модернізації публічно-управлінського знання, яким інформаційно-аналітичне забезпечення центральних органів виконавчої влади має відповідати: критичне переосмислення радянської управлінської практики з її типовими властивостями авторитаризму, патерналізму та колективної безвідповідальності; застосування значних інтелектуальних ресурсів, оскільки включає визначення принципово нових світоглядно-ціннісних орієнтирів, тощо; значно ширше запозичення досвіду управління розвинених, демократичних країн, акцентування уваги на його теоретико-методологічних основах; суттєве посилення ролі істинного відтворення реального стану та розкриття виключно управлінських аспектів знання; послідовне і чітке проведення демаркаційних ліній між наукою публічного управління та іншими науками, оскільки міждисциплінарний характер першої досить часто зводиться до опису суміжної предметної сфери без урахування таких сутнісних рис публічно-управлінського знання, як визначення перспектив зміни наявного стану та готовності суб'єкта до модернізаційної діяльності [1, с. 590].

Розв'язання зазначених проблем перш за все передбачає чітке та офіційне формування і визначення структури органу публічної влади, для діяльності якого створюється інформаційно-аналітична система, розуміння цілей та завдань його діяльності, формування критеріїв оцінки та показників досягнення головної мети, розробку регламенту взаємодії відповідного органу публічної влади із зовнішнім і внутрішнім середовищем, а також забезпечення взаємної сумісності з іншими інформаційно-аналітичними системами, створення відпо-

відної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, забезпечення доступу до національних інформаційних ресурсів і глобальних комп'ютерних мереж, а також наявність підготовлених фахівців-аналітиків, нормативно-правової та нормативно-технічної бази тощо.

Специфічні проблеми інформаційно-аналітичної системи центральних органів виконавчої влади обумовлені особливостями адміністративно-правового статусу та сферою діяльності цих органів, призначенням, функціями, завданнями, станом та тенденціями розвитку, характером та динамікою змін зовнішнього середовища [2]. Слід відзначити, що саме органи виконавчої влади потребують найбільш досконалої системи інформаційно-аналітичного забезпечення, оскільки вони постійно працюють в умовах перманентного дефіциту часу на прийняття управлінських рішень. Саме в органах виконавчої влади найшвидше виявляються збої та недоліки в діяльності інформаційно-аналітичних систем. Необхідність коригування структури та параметрів інформаційно-аналітичної системи центральних органів виконавчої влади виникає як під час формування публічно-управлінських рішень, так і на етапі їх реалізації. Основними джерелами інформації при цьому є офіційні дані центральних органів виконавчої влади та інших гілок влади, а також органів місцевого самоврядування, аналітична інформація консультативних та дорадчих органів Офісу Президента України, Кабінету Міністрів України і Національної академії наук України, аналітична інформація від неурядових експертних організацій.

Розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення центральних органів виконавчої влади потребує суттєвих організаційних та нормативно-правових змін, які покликані, з одного боку, забезпечити прозорість реалізації адміністративних процесів і виключення їх дублювання в рамках функцій окремих центральних органів виконавчої влади, з іншого – забезпечити створення центрів відповідальності за проектування і реалізацію інформаційно-аналітичної системи публічного управління. Виходячи з визначення механізму публічного управління як способу розв'язання суперечностей явища або процесу в публічному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління [3, с. 80], слід наголосити, що механізм як відображення функціональної

діяльності являє собою послідовність реалізації методів та інструментів публічного управління в окремій галузі.

Розглянемо докладніше зміст механізму вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління, представлений сукупністю методів, інструментів і забезпечувальними заходами їх реалізації [4, с. 69]. Серед методів, якими передбачено реалізацію функції планування чільне місце посідають стратегічне планування і прогнозування урядової діяльності на рівні уряду в цілому та окремих центральних органів виконавчої влади, регіональної ланки центральних органів влади і державних адміністрації у регіонах (на рівні обласних, Київської та Севастопольської міських, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, районних державних адміністрацій).

Існуючи аналітичні системи центральних органів виконавчої влади, головним чином мають характер інформаційних або інформаційно-довідкових систем, у той час як її аналітичний компонент залишається практично проігнорованим. Причиною подібного стану речей залишаються принципові теоретичні труднощі, пов'язані з відсутністю об'єктивних методів та моделей, які б дозволяли описувати і досліджувати складні нелінійні системи та перебіг процесів у них з високим рівнем достовірності й адекватності в умовах неповної, недостовірної та неточної інформації [5, с. 133-134]. Відомі сьогодні методи і моделі вирішення проблем слабо структурованих систем передбачають використання суб'єктивних методів та об'єктивних моделей для їх розв'язання, що суттєво обмежує можливість повної автоматизації інформаційно-аналітичних процесів. Водночас, попередній етап реалізації даного методу повинен включати, як мінімум, наступні змістові елементи: визначення змісту аналітичної роботи окремого органу публічної влади з урахуванням покладених на нього функцій; визначення потреб населення та бізнесу в змісті та інтерфейсі взаємодії з органами публічної влади з питань інформаційно-аналітичного забезпечення та адміністративних послуг он-лайн; аналіз ринку інформаційно-комунікаційних технологій, що наділені відповідними програмно-функціональними можливостями; навчання публічних службовців змісту аналітичної роботи, що реалізується за допомогою програмних розробок і правилами користування ними.

Засобами реалізації вказаного методу виступають державні програми та проекти інформати-

зації (які затверджуються відповідними актами уряду); маркетингові дослідження (їх слід реалізувати в межах діяльності Національного центру електронного урядування); підготовка персоналу (своєчасне підвищення його кваліфікації в Національному центрі електронного урядування). Система інструментів та методів реалізації організаційної функції передбачає ряд складових елементів, які тісно пов'язані з організаційним забезпеченням механізму інформаційно-аналітичного забезпечення, а тому повинні розглядатися комплексно [6, с. 19].

Попри реформу публічного управління, в Україні склалася дуже непрозора і громіздка система управління інформаційно-аналітичним забезпеченням. Водночас у структурі органів публічної адміністрації функціонує Державне агентство з питань електронного урядування України, яке підпорядковується Кабінету Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [7, с. 114]. У його структурі передбачене Державне підприємство «Держінформресурс», структурним підрозділом якого виступає Національний центр електронного урядування. Вони зосереджуються на виконанні робіт щодо інформатизації органів публічної адміністрації та реалізації системи е-урядування, а також техніко-технологічному супроводі інформаційно-аналітичної системи публічного управління.

Окремим суб'єктом публічного управління є Національна комісія (що здійснює державне регулювання в сфері зв'язку та інформатизації), яка підпорядкована Президенту України і компетенцію якої складає розробка норм, стандартів і технічних регламентів у сфері програмного забезпечення, електронного документообігу, структури інформаційних ресурсів та обміну інформацією (єдині формати обміну даними) для органів публічної адміністрації та здійснення в межах своїх повноважень публічного управління і координації діяльності з питань формування та використання публічних електронних інформаційних ресурсів [8, с. 109]. Комісія забезпечує ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів публічної влади. Суб'єктом публічного управління виступає і Служба безпеки України. Вона підпорядкована Президенту України і має здійснювати заходи контррозвідального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки. При цьому її функцію частково дублює Міністерство культури та інформаційної політики.

В системі відповідних суб'єктів функціонує також Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, підпорядкована Кабінету Міністрів України, яка забезпечує формування та реалізацію державної політики в сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України. Функції Адміністрації перекликаються з функціями Служби безпеки України. Крім того, органами, які мають у власному розпорядженні спеціальні інформаційні ресурси держави, є Державна архівна служба України, яка підпорядковується Міністерству юстиції України, та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, підпорядкована віце-прем'єр-міністру – міністру з питань розвитку громад та територій України. Визначити порядок підпорядкування через повноваження віце-прем'єр-міністрів в Кабінетів Міністрів України з відкритих джерел майже неможливо, оскільки чіткий розподіл цих повноважень був скасований Постановою Кабінету Міністрів України від 09 липня 2008 р. [9].

З метою усунення фактів, пов'язаних з дублюванням функцій вказаних суб'єктів, доцільно запровадити нову структуру повноважень органів публічного управління в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, здійснивши наступний перерозподіл владних повноважень: вилучити з повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації повноваження щодо вироблення інформаційної політики в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, в т. ч. впровадження інформаційних систем і регулювання публічних інформаційних ресурсів; покласти на Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України обов'язки реалізації державної політики захисту телекомунікаційних мереж за участю органів публічної адміністрації та інформації, яка перебуває у державній власності з координацією дій зі Службою безпеки України; покласти на Службу безпеки України функції нагляду за безпекою державних електронних комунікацій; ліквідувати Державне агентство з питань електронного урядування України і передати його повноваження і функції Міністерству культури та інформаційної політики України на чолі з Віце-прем'єр-міністром з питань інформатизації; підпорядкувати Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну службу Укра-

їни з питань геодезії, картографії та кадастру, Державне підприємство «Держінформресурс» уряду через Віце-прем'єр-міністра з питань інформатизації; надати Національному центру з питань електронного урядування статус управління Міністерства культури та інформаційної політики України, а всі питання діяльності щодо інформаційно-аналітичного забезпечення зосередити в даному управлінні; покласти на Міністерство культури та інформаційної політики України функції управління діяльністю Національного депозитарію електронних ресурсів з фактичним забезпеченням роботи через Національний центр з питань електронного урядування та ДП «Держінформресурс».

Внаслідок цих перетворень буде ліквідовано нагромадження органів публічної влади в сфері управління інформаційно-аналітичним забезпеченням, а функціонально пов'язані органи публічної влади перебуватимуть в єдиному вертикальному підпорядкуванні, що значно полегшить координацію їх діяльності під час розробки і впровадження інформаційно-аналітичної системи. Крім того, рішення щодо розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення і електронного урядування будуть готуватися безпосередньо Міністерством культури та інформаційної політики України і затверджуватися постановами Кабінету Міністрів України. А міністр інформації, будучи Віце-прем'єр-міністром, матиме достатній обсяг владних повноважень для координації діяльності органів публічної влади з питань інформатизації. Національний же центр електронного урядування при Міністерстві культури та інформаційної політики одержить однаковий юридичний статус з IT-підрозділами органів публічної влади, з наданням певної керуючої ролі через Віце-прем'єр-міністра, що дозволить створити комісію (робочу групу) з питань узгодження архітектури загальних та прикладних електронних сервісів [10, с. 65]. При цьому політичний баланс повноважень між Кабінетом Міністрів України і Президентом України залишиться незмінним.

Ще одним засобом реалізації планування як публічно-управлінської функції удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення центральних органів виконавчої влади виступає програмування створення інформаційно-аналітичної системи з використанням методології управління проектами та методології проектування інформаційно-аналітичної системи. На етапі створення загальної картини проекту створення інформаційно-аналітичної системи

центральних органів виконавчої влади та їх інтеграції до інформаційно-аналітичної системи публічного управління передбачається проведення наступних заходів: формування робочих груп, визначення структури проекту, затвердження адміністративної мети реалізації проекту, оцінка наявних можливостей, обмежень і ресурсів; створення документу щодо загальної картини та галузі дії проекту; встановлення вимог та профілів користувачів (публічних службовців відповідно до сфери їх діяльності); розробка концепції рішення та оцінка ризиків, пов'язаних з його реалізацією.

На даному етапі слід виділити дві проміжні точки, а саме: формування робочих груп зі створення інформаційно-аналітичної системи та написання документу загального бачення проекту. Зміст початкового пункту реалізації полягає в наявності документу, яким визначаються ролі, права та обов'язки кожного члена робочої групи, їх підпорядкованість в разі підбору групи з числа службовців різних органів публічної влади, в якому визначено ієрархію звітності та відповідальності, а також канали взаємодії із замовником [11]. Змістом кінцевого пункту є створення концепції архітектурного рішення інформаційно-аналітичної системи, якою мають керуватися робочі групи зі створення інформаційно-аналітичної системи кожного центрального органу виконавчої влади, в т. ч. визначення тих предметних галузей, які включаються в контекст реалізації проекту. При цьому концепція має рецензуватися і обговорюватися робочими групами аж до досягнення остаточного завдання – затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції створення інформаційно-аналітичної системи.

Етап планування передбачає формування планів реалізації архітектурних рішень, на якому, зокрема, формується функціональна специфікація, технічне завдання, створюється проект рішення, деталізуються і оптимізуються плани роботи, виконується оцінка термінів виконання і вартості отримання результатів, створюється середовище тестування рішення. На даному етапі здійснюється моделювання адміністративних процесів та процесів надання адміністративних послуг, визначаються користувачькі, системні та апаратні вимоги [12]. Після цього формуються сценарії реалізації і використання архітектурних рішень користувачами одного типу та інформаційно-аналітичної системи в цілому, проектуються сервіси, уточнюються використовувані технології,

програмні розробки та апаратні засоби. Контрольними пунктами реалізації даного етапу виступають: створення функціональної специфікації, створення плану управління ризиками, створення середовища розробки і тестування, створення генерального плану і календарного графіку роботи [13, с. 51]. Наприкінці етапу має бути сформований і затверджений Кабінетом Міністрів України конкретний проект (створення загальних сервісів, створення конкретної інформаційно-аналітичної системи тощо) [14].

Стабілізація, як черговий етап діяльності створення інформаційно-аналітичної системи, полягає в доведенні продукту до заданого рівня якості, зокрема тестування у робочих умовах та перевірка сценарію розгортання інформаційно-аналітичної системи, її пілотна експлуатація, перевірка сумісності з іншими системами. Основними завданнями даного етапу є: тестування компонентів, баз даних, інфраструктури, захисту, інтеграції; аналіз ергономічності та інших антропологічних показників роботи з продуктом, аналіз ресурсомісткості та продуктивності, підготовка звітності про тестування. В момент, коли рішення набуває ознак сталості, здійснюється його пілотна експлуатація в реальному режимі [15, с. 29]. Найбільш вагомою контрольною точкою є поява версії, в якій зусиллями проектної команди не виявлено помилок. Завершальна ж контрольна точка – підтвердження готовності продукту до випуску та повноцінного розгортання, яке оформлюється відповідним актом здавання-приймання.

Реалізація вже розробленої архітектури у вигляді установки апаратних і мережевих засобів та інсталяції програмного продукту, а також спільна експлуатація з групою супроводу, аналіз задоволеності користувачів (публічних службовців та/або цільової аудиторії), які працюватимуть з інформаційно-аналітичною системою відбувається на етапі розгортання. Контрольними пунктами при цьому є розгорнуті апаратні компоненти, програмні компоненти, рішення (стабілізовані та вже передані в експлуатацію).

Слід наголосити, що процес створення інформаційно-аналітичної системи центральних органів виконавчої влади потребує паралельного обґрунтування стандартів та процедур інформаційно-аналітичного забезпечення як загальноприйнятої методологічно бази створення такої системи, підготовки учасників робочих груп, оцінки вигід та витрат і створення бюджету проекту. Причому розробка методоло-

гії може розглядатися як окремий цикл діяльності. Його фінансування, як і фінансування створення архітектури загальних сервісів, виділяється в рамках одного бюджету проекту, а ці кошти спрямовуються на користь Національного центру електронного урядування. Оплата ж праці залучених учасників робочих груп здійснюється або за трудовим договором, або за сумісництвом [16, с. 180]. У той же час, реалізація прикладних сервісів, що може відбуватися в рамках конкретного органу публічної влади є бюджетом проекту, кошти на який виділяються з бюджету даного органу публічної адміністрації.

Висновки. Таким чином, удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади в напрямку реалізації Національної програми інформатизації та Концепції розвитку електронного урядування, має базуватися на єдиній методологічній базі створення тих архітектур, які містяться в інформаційно-аналітичній системі та на реалізації принципу централізовано-децентралізованого управління процесом впровадження інформаційно-аналітичної системи центральних органів виконавчої влади. Для вирішення даного завдання слід використовувати концептуальні засади удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади, які впливають із відповідних задач і принципів та визначають, що відповідними теоретичними засадами створення інформаційно-аналітичної системи мають стати положення методології управління проектами та проектування інформаційних систем. Ці теоретичні положення мають бути трансформовані в моделі автоматизації адміністративних послуг і процедур, в т. ч. аналітичних, яка виступає основою для моделі е-урядування. При цьому важливо підкреслити, що побудова системи адміністративних процедур має будуватися безвідносно існуючої побудови системи центральних органів виконавчої влади, що дозволить раціоналізувати як самі процеси, так і спосіб організації діяльності в межах системи е-урядування.

Список використаної літератури:

1. Єрмолаєва Г.А., Мнльниченко В.О. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності органів державної влади Службою інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ) Національної бібліотеки України імені В.І. Вернад-

- ського НАН України. *Молодий вчений*. 2018. № 11(2). С. 589-592.
2. Ганцюк Т.Д. Концептуальні основи модернізації механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності місцевих органів публічної влади. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Державне управління*. 2018. Вип. 4. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2018_4_3.
 3. Галаган Л. Вплив е-урядування на інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності органів влади. *Український журнал з бібліотекознавства та інформаційних наук*. 2018. Вип. 1. С. 78-85.
 4. Нонік В.В. Формування інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18. С. 67-72.
 5. Котковський В.Р. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 132-138.
 6. Горлов Є.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання (інформаційна складова). *Право та державне управління*. 2014. № 3. С. 17-22.
 7. Ніколаєв В. Підходи до визначення сучасних стратегій інформаційно-аналітичної діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. Вип. 2. С. 112-117.
 8. Ніколаєв В.О. Декомпозиція робіт у сфері інформаційно-аналітичної діяльності органів виконавчої влади. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія : *Державне управління*. 2016. Т. 267, Вип. 255. С. 108-111.
 9. Про визнання такої, що втратила чинність постанови Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2006 р. № 1259. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 712. URL. : <http://nbuv.gov.ua>.
 10. Дейнега Х. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2013. Вип. 1. С. 64-67.
 11. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 8. URL. : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_6.
 12. Пугач А.О. Взаємодія органів державного управління та неурядових організацій в Україні в системі інформаційно-аналітичної діяльності влади. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 3. URL. : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2012_3_9.
 13. Горлов Є.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади щодо протидії проступкам у сфері господарювання (аналіз аналітичної функції). *Держава та регіони. Серія : Право*. 2014. № 3. С. 50-53.
 14. Коломієць Є.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення органів виконавчої влади в контексті проблем державного управління. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL. : http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_21.
 15. Сенченко В.В. Система інформаційно-аналітичної підтримки управлінської діяльності органів місцевої влади. *Наука та наукознавство*. 2012. № 1. С. 27-35.
 16. Коломієць Є.В. Основні напрями модернізації інформаційно-аналітичного забезпечення органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Управління*. 2014. Вип. 3. С. 178-188.

Baranenko D. V., Didkivska H. V. Administrative and legal principles of information and analytical support of central executive bodies

The article examines the administrative and legal principles of information and analytical support of central executive bodies. It is emphasized that the generalization of the theoretical foundations of information and analytical support of central executive bodies allowed to clarify that its improvement should be based on an architectural approach to designing information systems and combining information and analytical activities of central executive bodies with e-government technologies. According to this approach, the information-analytical system of central executive bodies is interpreted as a set of technological, procedural, service, user architectures, which, based on information and communication technologies, uses a set of methods for collecting and processing information from external and internal sources to ensure the authority with comprehensive information necessary for the adoption and implementation of public administration decisions and the provision of administrative services. The definition of information-analytical support of public administration as a special type of activity carried out by information-analytical subdivisions of central executive bodies on the basis of modern information-communication technologies and provides for collection, processing, analysis of information to obtain data that form the basis of implementation public management decisions and the provision of administrative services.

It is determined that the initial element of designing the information-analytical system of central executive bodies and their integration into the information-analytical system of public administration is the assessment of the state of information-analytical support of central executive bodies and information readiness for implementation of separate modules or e-government technologies in the country. Methodical provisions for assessing the state of information and analytical support of central executive bodies have been developed, which include grouping of evaluation indicators (indicators of information technology use by enterprises and the population, indicators of e-government systems implementation; indicators of electronic readiness of central executive bodies and information openness; indicator of the level of use of information and analytical technologies).

Key words: *administrative and legal principles, administrative service, executive power, information-analytical system, information-analytical support, powers, public administration, central executive body, e-government.*

I. М. Бондаренкокандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ КОДИФІКАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У науковому дослідженні окреслено проблеми кодифікації бюджетного законодавства України, а також підстави, умови і особливості таких проблем. Акцентовано увагу на другорядній ролі зазначених підстав і умов у контексті появи Бюджетного кодексу України порівняно з появою Податкового кодексу України. Встановлено, що основний акт бюджетного законодавства України побудований на матеріальних засадах до структурування розділів. В рамках дослідження проаналізовано підходи, що склалися до визначення предмету фінансово-правового регулювання в цілому. Визначено, що найбільш загальним підхід до спрямованості правового регулювання на регулювання обігу публічних коштів. Наголошено на відсутності послідовності в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. За результатами аналізу доктринальних положень визначено, що принциповим моментом в сенсі фінансово-правового регулювання виступає саме гарантування відповідної динаміки руху публічних коштів. Зважаючи на відсутність у законодавстві визначення поняття «фінансові ресурси» запропоновано удосконалити чинне законодавство в частині визначення поняття бюджету шляхом його побудови не через план «фінансових ресурсів», а через план «публічних коштів або коштів держави та територіальних громад». у роботі наголошено на необхідності уточнення ст. 30 Бюджетного кодексу України «Склад видатків та кредитування Державного бюджету України», де наведено узагальнений підхід до деталізації видатків державного бюджету через бюджетні призначення. Визначено Главу 14 «Розмежування видатків між бюджетами» Бюджетного кодексу України як принципову та змістовну в сенсі проведення паралелі між завданнями держави та територіальних громад, та віддзеркаленням цього в видатках бюджетів. За результатами проведеного дослідження автор дійшов висновку про наявність низки проблем у кодифікації бюджетного законодавства, пов'язаних з недосконалістю правових конструкцій, закріплених основним актом бюджетного законодавства, і запропонував шляхи вирішення окремих проблем кодифікації бюджетного законодавства.

Ключові слова: бюджетне законодавство, бюджетні відносини, бюджетне регулювання, бюджет, кодифікація.

Постановка проблеми. Кодифікація законодавства в сфері фінансово-правового регулювання є надзвичайно важливою з огляду на складність регульованих законодавством відносин, зокрема у сфері бюджетно-правового регулювання. Процеси кодифікації бюджетного законодавства в Україні характеризуються низкою проблем, що підлягають аналізу і вирішенню в рамках дослідження. Зважаючи на це, окремі норми Бюджетного кодексу України підлягають детальному аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для цієї статті стали праці учених-юристів, зокрема праці А.А. Алексєєва, Л.К. Воронової, С. В. Заполь-

ського, В. В. Комарова, М. П. Кучерявенка, О.А. Лукашева та ін.

Постановка завдання. Метою наукового дослідження є визначення проблем кодифікації бюджетного законодавства і шляхів їх вирішення.

Кодифікація законодавства в сфері фінансово-правового регулювання тривалий час була метою до якої прагнули, але не отримували кінцевого результату. Достатньо згадати, що 1998 році почалася робота над підготовкою проекту Податкового кодексу України, який все ж таки було прийнято наприкінці 2010 року. Більш пощастило кодифікації бюджетного законодавства, коли майже в той же період почалася робота над підготовкою проекту Бюджетного кодексу України, який було при-

йнято 2001 році. Тобто, на підготовку остаточного варіанту кодифікованого закону в сфері регулювання бюджетних відносин пішло близько двох років, тоді, як на підготовку аналогічного кодексу, але в сфері відносин оподаткування – близько дванадцяти років.

Навряд чи має сенс порівнювати підстави, умови, особливості, важливість кодифікації податкових та бюджетних відносин, і виходячи з цього, робити висновки та підводити висновки щодо аналізу кодифікаційних процесів в бюджетному та податковому регулюванні. Мабуть, вагомим об'єктивним підстав щодо першочергової появи Бюджетного кодексу України в порівнянні з Податковим кодексом України немає. Відповідну вирішальну роль в цій ситуації відіграють і певні заходи щодо законотворчості, окремі суб'єктивні обставини, специфічні умови стану та розвитку відповідного різновиду суспільних відносин. Це, мабуть, і вплинуло на першочергову появу Бюджетного кодексу України, як першого різновиду кодифікованого закону в системі фінансового законодавства.

Навіть поверховий погляд щодо структури Бюджетного кодексу України дозволяє дійти висновку, що він побудований на матеріальних засадах до структурування розділів. Перш ніж зупинитися на цьому детальніше, хотілося б звернути увагу на підходи, що склалися до визначення предмету фінансово-правового регулювання в цілому. Як влучно відмічав С. С. Алексєєв, предмет правового регулювання є явищем системоутворюючого, основоположного значення [1]. Л. К. Воронова зазначає, що предметом фінансового права є суспільні відносини, які отримують свій розвиток в рамках реалізації державними органами та органами місцевого самоврядування фінансової діяльності [2]. М. П. Кучерявенко визначає предмет фінансового права як системи однорідних за своїм характером відносин, які виникають в рамках формування, розподілу, перерозподілу, використання коштів із публічних грошових фондів, контролю за відповідними процесами та суспільних відносин, які пов'язанні з грошовим оборотом [3, с.11]. Н. І. Хімічева детермінує предмет фінансового права як суспільні відносини що виникають з приводу формування, розподілу та використання фондів публічних коштів держави та її територіальних утворень, підприємств, установ та організацій, які є необхідними для реалізації суспільних потреб в рамках розподілу/перерозподілу суспільного продукту [4, с. 65]. В. А. Чернадчук та В. П. Нагребель-

ний як предмет фінансового права визначають суспільні відносини, які отримують свій розвиток у процесі діяльності державних і муніципальних утворень з приводу послідовного формування, розподілу і використання фінансових ресурсів задля виконання публічних завдань держави [5, с. 56]. С. В. Запольський говорить про те, що предметом фінансового права є майнові суспільні відносини, які складаються між державою та іншими суб'єктами (підприємствами, бюджетними установами, громадянами), які реалізуються в грошовій формі та виникають за ініціативою держави з приводу розподілу публічних грошових фондів [6, с. 16]. Цікавою є позиція О. А. Лукашева, який відмічає, що в аспекті фінансового права, саме поняття фінансова система відіграє роль аналогічну тій, яку відіграє поняття предмета правового регулювання в інших галузях права [7. с. 115-116].

Таким чином, беззаперечною аксіомою виглядає загальний підхід до спрямованості правового регулювання на регулювання обігу публічних коштів. В той же час виникає дуже змістовне доповнення – а чи фінансово-правове регулювання має забезпечувати сталу поведінку осіб, які приймають участь в фінансово-правових відносинах? Чи фінансово-правове регулювання реалізується виключно через матеріальні приписи, які забезпечують існування відповідних централізованих та децентралізованих фондів публічних коштів, чи мають гарантувати і певну динаміку руху цих коштів? На наш погляд, принциповим чи не найважливішим є гарантування саме цього другого аспекту фінансово-правового регулювання.

Давайте замислимося, чи є яка-небудь послідовність, логіка в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. Мабуть, ні. Принциповим моментом в сенсі фінансово-правового регулювання є саме гарантування відповідної динаміки руху публічних коштів. О. Є. Кутафін зазначав, що норми матеріального права визначають дії, які потрібно зробити для реалізації їх змісту, тоді як процедурні норми встановлюють порядок таких дій, спосіб реалізації матеріальних за своєю природою приписів [8, с.94]. П. О. Недбайло та В. М. Горшеньов відмічали, що процедурні норми мають інструментальне призначення і вони повинні розглядатися як засоби реалізації матеріальних норм. Такого роду підхід науковці обґрунтовували тим, що реалізація матеріального норма-

тивного припису поза процесуальною формою не є можливою [9, с. 37-38]. Як слушно відмічає В. В. Комаров матеріальні норми без положень процесуального права позбавлені юридичної значущості та навряд чи можуть бути реалізовані в практичній площині [10, с. 61-62]. В. О. Лучин займав позицію у відповідності з якою норми процедурного характеру виконують своєрідну службову роль по відношенню до приписів матеріального права, так як саме перші забезпечують практичну реалізацію положень матеріальних положень [11, с. 84]. Змістовно схожої позиції з приводу призначення процедурних норм займає й М. І. Піскотін. Так, науковець зазначає, що норми процедурного права не мають своєрідної зовнішньої мети, що і обумовлює їх підпорядкований цілям нормативного регулювання, службовий характер [12, с. 59]. В доктрині податкового права також склалися власні, галузево-орієнтовані підходи до визначення співвідношення матеріальних та процедурних приписів. Проблематику співвідношення матеріальних та процедурних норм у сфері податкового права досліджував М. П. Кучерявенко. Науковець відмічає, що процедурні приписи податкового права є невідривними у механізмі свого регулятивного впливу від податково-правових матеріальних положень. Так, дослідник зауважує, що матеріальні приписи визначають спрямованість нормативного регулювання тоді як процедурні приписи визначають гарантії реалізації таких матеріальних норм. Висловлену позицію автор наочно підтверджує тезою про те, що норми матеріального права закріплюють змістовні аспекти таких понять, як податків та збір, форми їх закріплення, проте саме процедурні норми забезпечують реальне надходження таких податків та зборів до відповідних бюджетів [13, с. 141].

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджет розглядається як план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади. Органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [14]. Дійсно, принциповим моментом є акцент на тому, що бюджет – це план. Але план певної активної поведінки учасників бюджетних відносин, яка пов'язується з формуванням та використанням фінансових ресурсів. Ми вважаємо, що використання такого абстрактного поняття, як «фінансові ресурси» не є вдалим через занадто абстрак-

тне значення, що не узгоджується з бюджетним регулюванням в цілому.

По-перше, бюджетне регулювання стосується відносин, які пов'язані з рухом коштів, грошей. Так, ці кошти мають специфічну природу, бо їх власником є виключно держава або територіальні громади. Тобто, йдеться про публічні гроші, а не фінанси чи фінансові ресурси, визначення яких чинне законодавство України не містить. Будь-який різновид бюджету (державний, місцеві) є звичайним кошторисом, який закріплює співвідношення коштів, що формують дохідну та видаткову частину.

По-друге, абстрактність поняття фінансові ресурси породжує низку питань, найпринциповішим із яких є чи входить до фінансових ресурсів, як предмету регулювання бюджетом законодавства щось інше крім коштів. До ресурсів, ми можемо відносити і певні різновиди майна, а не лише гроші. Але, не в якому разі це не буде предметом регулювання, яке спрямоване на упорядкування відносин виключного щодо грошей держави та територіальних громад. Саме тому, ми вважаємо доцільніше будувати визначення бюджету не через план «фінансових ресурсів», а через план «публічних коштів або коштів держави та територіальних громад». Таким чином, навіть визначення бюджету здійснюється через тяжіння до характеристики процедурної природи цих відносин, що передбачає планування процедур формування та використання бюджетних коштів.

Фактично в основі формування системи завдань бюджетів, мети, як їх існування, так і регулювання відповідного типу відносин є фінансове забезпечення існування того учасника бюджетних відносин, який є власником таких коштів. Не зупиняючись детально на характеристиці різновидів бюджетного планування: планування за доходами чи планування за видатками, хотілося б звернути увагу на принциповість саме останнього засобу в бюджетно-правовому регулюванні. В цій ситуації йдеться про таку процедуру розробки проекту бюджету, яка спирається на чітке виокремлення переліку та розмірів видатків (держав чи територіальної громади), побудові видаткової частини бюджету, а потім з'ясування очікуємих різновидів надходжень і формування дохідної частини бюджету. Видаткові бюджетні відносини регулюються ст.ст. 10, 30, 70 Бюджетного кодексу України [14].

Статтею 10 Бюджетного кодексу України чітко закріплюється функціональна класифікація видатків бюджетів через їх деталізацію, яка

пов'язується з виконанням функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування. «Підрозділи та групи, в яких конкретизується видатки та кредитування бюджету на виконання функцій держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування» [14] деталізують положення щодо регулювання видаткових відносин, які закріплені в розділах. Фактично, через структурування видатків бюджетів можна сформулювати і визначення держави її призначення – як механізму, який має забезпечити правління, оборону, медичне та соціальне забезпечення і т.д. Під кожне із таких завдань (завдань держави) має бути відповідний різновид видатків у державному бюджеті.

Хотілося б наголосити на необхідності уточнення ст. 30 Бюджетного кодексу України «Склад видатків та кредитування Державного бюджету України», де наведено узагальнений підхід до деталізації видатків державного бюджету через бюджетні призначення. В той же час, в ч. 2 та ч. 3 ст. 30 йдеться про джерела формування загального фонду Державного бюджету України та спеціального фонду Державного бюджету України, що реалізується через деталізацію надходжень. Але, напевно чи надходження до бюджету є його видатками, доцільніше було б включити їх до доходної частини, де саме і йдеться про надходження.

Зрозуміло, що і ст. 10, і ст. 30, і ст. 70 Бюджетного кодексу України сформовані через закріплення певних узагальнених настанов стосовно бюджетних видатків. Принциповим та змістовним в сенсі проведення паралелі між завданнями держави та територіальних громад, та віддзеркаленням цього в видатках бюджетів є Глава 14 «Розмежування видатків між бюджетами». Так, ст.87 Бюджетного кодексу України встановлює перелік видатків, що здійснюються з Державного бюджету України. До видатків, що здійснюються з Державного бюджету належать видатки на:

- 1) державне управління: а) законодавчу владу; б) виконавчу владу; в) Президента України;
- 2) судову владу;
- 3) міжнародну діяльність;
- 4) наукову і науково-технічну діяльність;
- 5) національну оборону (крім заходів та робіт з мобілізаційної підготовки місцевого значення);
- 6) правоохоронну діяльність, забезпечення безпеки держави та цивільний захист населення і території;

7) забезпечення функціонування установ та закладів Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів, органів цивільного захисту, які перебувають у державній власності;

8) освіту;

9) охорону здоров'я;

10) соціальний захист та соціальне забезпечення;

11) культуру і мистецтво;

12) програми підтримки національних і державних телерадіокомпаній, суспільного телебачення і радіомовлення, преси, книговидавництва, державних інформаційних агентств;

13) фізичну культуру і спорт;

14) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

15) програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення;

16) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики;

17) державні інвестиційні проекти;

18) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, запобігання виникненню та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

19) створення та поповнення державних запасів і резервів;

20) обслуговування державного боргу;

21) проведення виборів у випадках, передбачених законом, та всеукраїнських референдумів;

22) виплати за державними деривативами;

23) державне фінансове забезпечення політичних партій у формах, визначених законом;

24) інші програми, які мають виключно державне значення.

Зрозуміло, що це узагальнений погляд на особливості виділення видатків за рахунок Державного бюджету України. Ми не вважаємо, що в межах даного дослідження необхідно більш детально аналізувати саме видаткові відносини, але хотілося б зробити декілька акцентів. По-перше, подібний перелік, як в ст.87 Бюджетного кодексу України, так і в подальших статтях цієї глави, які регулюють видаткові відносини стосовно інших бюджетів, не йдеться про вичерпний перелік видатків. Так, ст. 87 закінчується посиланням на «інші програми, які мають виключно державне значення», тобто, перелік видатків Державного бюджету України залишається

відкритим. По-друге, всі видатки кожного бюджету можна розподілити на дві групи: цілісні та пропорційні. До перших відносяться видатки, які здійснюються цілком за рахунок відповідного бюджету (державне управління, судова влада, міжнародна діяльність, національна оборона і т.д. – для Державного бюджету України). До других відносяться видатки, фінансування яких забезпечується сумісною участю, як держави, так і територіальних громад (освіта, охорона здоров'я, культура і мистецтво і т.д.) [14, ст. 87-93].

Висновки. Основний акт бюджетного законодавства України побудований на матеріальних засадах до структурування розділів, що однозначно вказує на відсутність послідовності в такому правовому забезпеченні відносин, яке зосереджено лише на накопиченні коштів та правових формах забезпечення їх статичного положення. Чинне законодавство підлягає удосконаленню в частині визначення поняття бюджету, а також щодо здійснення розмежування видатків бюджету на групи залежно від особливостей фінансування.

Список використаної літератури:

1. Алексеев С. С. Структура советского права. – М.: Юрид. лит., 1975. – С. 170.
2. Воронова Л. К. Сутність предмета фінансового права. URL: https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiiqov7q47rAhVu-iokNayuDIAQFJAAegQIAxAB&url=http%3A%2F%2Fwww.irbis-nbuv.gov.ua%2Fcgi-bin%2Ffirbis_nbuv%2Fcgiiirbis_64.exe%3FC21COM%3D2%26I21DBN%3DUJRN%26P21DBN%3DUJRN%26IMAGE_FILE_DOWNLOAD%3D1%26Image_file_name%3DPDF%2FPz_2010_111_5.pdf&usq=A0vVaw1nboKinOLeKnNxeflDfMiL
3. Фінансове право : підручник / [О. О. Дмитрик, І. Є. Криницький, Ф59 О.А. Лукашевтаін.]; заред. М.П. Кучерявенка, О.О. Дмитрик. – Харків: Право, 2019. – 416 с. (с. 11)
4. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : Юристь, 2002. – 749 с. (с. 65)
5. Нагребельний В. П. Фінансове право України : навчальний посібник / В. П. Нагребельний, В. А. Чернадчук. – Суми : Уні-верситетська книга, 2004. – 359 с. (с. 56)
6. Запольский С.В. Теория финансового права: Научные очерки. – М.: РАП, 2010. URL: http://op.raj.ru/pdf/zapolsky_cut.pdf (с. 16)
7. Лукашев О. А. Побудова системи фінансового права: питання теорії. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2840/1/Lukashev_112.pdf (с. 115-116)
8. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. - М.: Юристь, 2001.- 444 с. (с. 94)
9. Юридическая процессуальная форма / Под ред. П.Е. Недбайло, В.Н. Горшенева М., 1976.– 149 с. (с. 37 – 38)
10. Комаров В. В. Вчення про предмет цивільного процесуального права / В. В. Комаров // Правова доктрина – основа формування правової системи держави : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПРН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.); Нац. акад. прав. наук України. – Харків, 2013. – С. 58–62. (с. 61 – 62)
11. Лучин В. О. Конституционные нормы и правоотношения: учебн. пособие для вузов / Лучин В. О. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997.- 159 с. (с. 84)
12. Пискотин М. И. Советское бюджетное право (основные проблемы) /
13. Пискотин М.И.-М.: Юридическая литература, 1971.- 312 с. (с. 59)
14. Кучерявенко М. П. Співвідношення матеріального та процесуального в податково-правовому регулюванні. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/299/1/Kucheryvenko_141-143.pdf (с. 141)
15. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2020 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2010, № 50-51, ст.572.

Bondarenko I. M. Problems of codification of budget legislation of Ukraine

The research outlines the problems of codification of budget legislation of Ukraine in different historical periods, as well as the grounds, conditions and features of such problems. Emphasis is placed on the secondary role of these grounds and conditions in the context of the emergence of the Budget Code of Ukraine compared to the emergence of the Tax Code of Ukraine. It is established that the main act of the budget legislation of Ukraine is based on the material principles of structuring sections. The study analyzes the approaches to the definition of the subject of financial and legal regulation in general. It is determined that the most general approach to the orientation of legal regulation is to regulate the circulation of public funds. It is emphasized that there is a lack of consistency in such legal support of relations, which focuses only on the accumulation of funds and legal forms of ensuring their static position. According to the results of the analysis of doctrinal provisions, it is determined that the fundamental point in the sense of financial and legal regulation is the guarantee of the appropriate dynamics of public funds. Due to the lack of a definition of "financial

resources” in the legislation, it is proposed to improve the current legislation in terms of defining the concept of budget by building it not through a plan of “financial resources” but through a plan of “public funds or funds of the state and local communities.” the paper emphasizes the need to clarify Art. 30 of the Budget Code of Ukraine “Composition of expenditures and lending of the State Budget of Ukraine”, which provides a generalized approach to detailing state budget expenditures through budget allocations. Chapter 14 “Differentiation of expenditures between budgets” of the Budget Code of Ukraine is defined as fundamental and meaningful in the sense of drawing a parallel between the tasks of the state and territorial communities, and reflecting this in budget expenditures. According to the results of the study, the author concluded that there are a number of problems in the codification of budget legislation related to the imperfection of legal structures enshrined in the main act of budget legislation, and suggested ways to solve some problems of codification of budget legislation.

Key words: *budget legislation, budget relations, budget regulation, budget, codification.*

О. Ю. Булигіназдобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ КАЗНАЧЕЙСЬКОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті здійснено загальний аналіз адміністративної процедури внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ) з виокремленням стадій та етапів такої процедури. Визначено законодавчі та організаційні вади її діяльності, в тому числі з урахуванням результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ та висловлені пропозиції щодо їх удосконалення.

З'ясовано, що під адміністративною процедурою внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України слід вважати діяльність підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності окремого підрозділу ДКСУ щодо розпорядження бюджетними коштами і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій.

В межах адміністративної процедури внутрішнього аудиту в підрозділах ДКСУ виокремлено такі стадії: планування діяльності з внутрішнього аудиту; безпосередня перевірка об'єкта внутрішнього аудиту; підготовка аудиторського звіту та його оприлюднення; відстеження результатів впровадження аудиторських рекомендацій.

Доведено, що порядок проведення внутрішнього аудиту в органах ДКСУ потребує доповнення таким підрозділом «Особливості спрощеної процедури внутрішнього аудиту діяльності підрозділів Казначейства», в якому визначити такі стадії внутрішнього аудиту: підготовка підрозділом Казначейства звіту самоаналізу діяльності та надання його аудиторській групі; вивчення аудиторською групою відомостей про самооцінювання, доданих до них матеріалів, а також усіх інших матеріалів та інформації, що стосується діяльності; виїзд аудиторської групи до підрозділу Казначейства з метою уточнення фактів, вказаних у відомостях про самооцінювання, опитування представників підрозділу Казначейства, формування рекомендацій щодо вдосконалення якості діяльності підрозділу Казначейства; складання звіту про результати внутрішнього аудиту.

Ключові слова: внутрішній аудит, внутрішній аудит в системі Державної казначейської служби України, адміністративна процедура, стадії, етапи.

Постановка проблеми. В сучасних умовах національної економіки та реформування сектору державного управління ефективність політики, операційна ефективність та якість надання публічних послуг є вирішальними факторами реагування на мінливі потреби та очікування громадян та суспільства в цілому. Система адміністрування публічними фінансами в Україні тривалий період була спрямована насамперед на здійснення контролю за витратами, та як наслідок особи, відповідальні за надання адміністративних послуг, зосереджували свої зусилля на дотриманні вимог, приділяючи меншу увагу підвищенню ефективності та якості надання таких послуг. Як наслідок, робота більшості підрозділів внутрішнього аудиту все ще зосереджена переважно на оцінці

законності та достовірності звітності, правильності ведення бухгалтерії, дотримання актів законодавства, планів, процедур, контрактів тощо та перетворюється на інспекторську діяльність, направлену виключно на виявлення недоліків в об'єкті перевірки. Водночас згідно з визначенням Міжнародного інституту внутрішніх аудиторів, внутрішній аудит – це незалежна, об'єктивна діяльність з надання впевненості та консультаційних послуг, що має приносити користь організації та покращувати її діяльність. Внутрішній аудит допомагає державному органу досягати поставлених цілей за допомогою системного, упорядкованого підходу до оцінки і підвищення ефективності процесів управління ризиками, контролю, і корпоративного управління. Подібні норми закладено і в Стандарті 5 розділу III Націо-

нальних стандартів внутрішнього аудиту, яким визначено сутність діяльності з внутрішнього аудиту [1].

Таким чином функція внутрішнього аудиту не повинна сприйматися і позиціонуватися як інспекційна діяльність, спрямована на виявлення фактів фінансових порушень і порушень актів законодавства та встановлення винних у їх допущенні посадових осіб, надання письмових вимог щодо усунення таких порушень. Оскільки внутрішній аудит – це незалежна та об'єктивна оцінка, метою якої є допомога керівнику установи в досягненні поставлених цілей за допомогою системного та послідовного підходу до проведення внутрішніх аудитів, а також додання цінності установі за результатами такої оцінки через надання належних рекомендацій щодо: удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, у тому числі процесів управління ризиками; поліпшення політик і процедур, які забезпечують запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності установи; посилення підзвітності та підвищення ефективності діяльності установи тощо. У зв'язку з цим і процедура внутрішнього аудиту має бути чітко урегульованою, відкритою, базуватись на принципах законності, об'єктивності, оперативності, корпоративної етики; результати цієї процедури відображені у звітних документах мають відображати реальний стан діяльності в бюджетній установі, чітко визначати системні вади діяльності та вказувати на можливі напрямки підвищення ефективності її діяльності.

З огляду на зазначене вище, на виконання мети дослідження в межах даної наукової статті будуть вирішені наступні завдання: здійснено загальний аналіз адміністративної процедури внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України з виокремленням стадій та етапів такої процедури, визначення законодавчих та організаційних вад її діяльності в тому числі з урахуванням результатів діяльності підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ та висловлення пропозиції щодо їх удосконалення.

Основний зміст. На виконання мети дослідження перед тим як здійснити аналіз адміністративної процедури внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ) слід з'ясувати сучасні теоретико-правові підходи щодо визначення поняття та змісту адміністративної процедури.

Ми не будемо першими дослідниками, які вказують на безумовну чисельність наукових позицій щодо тлумачень поняття та змісту «адміністративної процедури», суттєвою їх різницею є визначення її місця в системі адміністративного права та відмінності елементів, які наповнюють її зміст. Так, до проблематики адміністративної процедури, а також співвідношення цього поняття з адміністративним процесом протягом останніх трьох десятиріч зверталась переважна більшість вітчизняних адміністративістів. Серед українських авторів, які приділили особливу увагу цьому напрямку досліджень, необхідно відзначити Авер'янова В.Б. [2], Бойко І.В. [3], Коломоєць Т.О. [4], Кузьменко О.В. [5], Лученка Д.В. [6], Мельника Р.С. [7], Миколенка О.І. [8], Осадчого А.Ю. [9], Писаренко Н.Б. [10], Тимощука В.П. [11], Тищенко М.М. [12], та ін. Аналіз наукового доробку проблеми визначення сутності та змісту адміністративної процедури приводить нас до деяких висновків: під адміністративною процедурою в широкому розумінні слід розуміти діяльність суб'єкта владних повноважень, яка завершується прийняттям адміністративного акту або укладення публічно-правових договорів публічною адміністрацією; під адміністративним процесом – порядок вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами (німецька концепція адміністративного права) [13, с. 85]; адміністративною процедурою в вузькому розумінні слід сприймати діяльність адміністративного органу (органу публічної адміністрації), яка здійснюється в межах його повноважень і супроводжується складенням документів, які її фіксують [5, с. 129].

Окремо слід вказати на необхідність виокремлення видів адміністративних процедур. Досить обґрунтованою щодо такої класифікації є позиція Т.О. Коломоєць, яка наводить таку класифікацію адміністративних процедур: 1) у залежності від наявності спору – безспірні та спірні (інші варіанти назв: юрисдикційні та неюрисдикційні, конфліктні та неконфліктні); 2) у залежності від ступеня обмеження прав приватних осіб – дозвільні (погоджувальні) та повідомні; 3) у залежності від порядку здійснення – звичайні (формальні) та спрощені (неформальні); 4) у залежності від предмета діяльності: правонаділяючі, реєстраційні, ліцензійно-дозвільні, контрольно-наглядові, екзаменаційно-конкурсні, державно-заохочувальні, експертно-засвідчувальні [4, с. 222-223]. Резюмуючи вище зазначене, з огляду на предмет нашого дослідження визначимо, що адміністративна процедура

внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України є видом контролю-наглядових адміністративних процедур.

Адміністративні процедури внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України в тій чи іншій мірі урегульовані в наступних нормативних актах: 1) Стандартах внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року за № 1247 [1], в яких в главі 3 «Стандарти діяльності з внутрішнього аудиту» визначено вимоги до змісту внутрішніх документів з питань здійснення внутрішнього аудиту та закріплені правила внутрішнього аудиту на окремих стадіях та етапах його здійснення; 2) Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001 (далі – Загальний порядок внутрішнього аудиту), яким визначено механізм утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту органу державної влади, їх повноваження щодо реалізації заходів спрямованих на здійснення внутрішнього аудиту [14]; 3) Порядку проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України, затвердженому наказом Державної казначейської служби України від 26.12.2013 р. № 210 (далі – Порядок проведення внутрішнього аудиту), який є основним нормативним актом який регламентує особливості процедури внутрішнього аудиту в органах Казначейства, зокрема визначає правила та процедури планування і проведення внутрішніх аудитів, документування і реалізації їх результатів та регламентує організаційні взаємовідносини між Казначейством України і його територіальними органами; ним визначені етапи внутрішнього аудиту та алгоритми дій направлені на його проведення [15].

Нижче з урахуванням аналізу вищевказаних нормативних актів та покладаючись на результати діяльності підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ, визначимо стадії та етапи адміністративної процедури внутрішнього аудиту в підрозділах ДКСУ.

Аналіз європейських практик здійснення внутрішнього аудиту діяльності суб'єктів владних повноважень вказує на вироблення єдиних підходів до основних етапів (стадій) аудиту: постановка завдання – це чітке розуміння цілі аудиту і головного завдання аудиту; планування і попереднє вивчення – підготовка плану аудиту, визначення методів аудиту, методичних

прийомів і процедур (технічна основа аудиту), цілей аудиту, обсягу аудиту, критеріїв оцінки, що будуть основою для порівняння та оцінювання; безпосередня робота на об'єкті (місці) аудиту; аналіз зібраних матеріалів в офісі аудиторів; підготовка звіту; оцінка та відстеження виконання рекомендацій поданих у звіті [16, с.119].

Вітчизняна модель внутрішнього аудиту діяльності суб'єктів владних повноважень передбачає виділення переважно таких основних етапів (стадій) аудиту: організація аудиту (розподіл трудових ресурсів, формулювання цілей аудиту та визначення очікуваних результатів, а також планування внутрішнього аудиту та складання за його результатами програми); безпосереднє проведення аудиту (збір аудиторських доказів аудиторами із застосуванням методів, методичних прийомів і процедур, що забезпечують обґрунтованість висновків за його результатами); документування ходу та результатів аудиту (складення аудиторського звіту, аудиторський висновок та рекомендації за результатами аудиту); моніторинг врахування рекомендацій за результатами аудиту [16, с.122].

Щодо стадій процедури внутрішнього аудиту думки дослідників теж різняться. Так, Л. Мікрюкова та О. Млінцова виокремлюють такі стадії організації внутрішнього аудиту в бюджетних установах: планування внутрішнього аудиту; реалізація контрольних заходів в процесі проведення внутрішнього аудиту бюджетних установ; 3) визначення результатів внутрішнього аудиту, контроль за ходом виконання рекомендацій за результатами здійсненої перевірки [17, с.19]. Шевчук О.Д. та Мукоїд І.Л. зазначають, що процес проведення внутрішнього аудиту складається з чотирьох етапів: планування аудиту; підготовка програми проведення аудиту; перевірка факторів ризику; звітування про результати аудиту [18, с.232]. Дорош Н.І. зазначає, що в межах процедури внутрішнього аудиту слід виокремлювати такі етапи: планування аудиторського завдання; діяльність по проведенню аудиту в установі; діяльності з внутрішнього аудиту; підготовка аудиторського висновку та його затвердження; контроль за виконанням аудиторських рекомендацій та усуненням недоліків [19, с.235]. В. І. Стоян, О. С. Даневич, М. Й. Мац до етапів процедури внутрішнього аудиту, який здійснюється в межах казначейської системи відносять: планування діяльності з внутрішнього аудиту; організація внутрішнього аудиту; проведення внутрішнього аудиту; документальне оформлення результатів внутріш-

нього аудиту; моніторинг впровадження рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту; оцінка якості внутрішнього аудиту [20, с. 235].

З урахуванням дослідженої вище теорії стадійності адміністративної процедури її наукового осмислення в межах процедури внутрішнього аудиту та практики діяльності підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ, приходимо до висновку, що в межах адміністративної процедури внутрішнього аудиту в підрозділах ДКСУ можливо виділити такі стадії: 1) планування діяльності з внутрішнього аудиту; 2) безпосередня перевірка об'єкта внутрішнього аудиту; 3) підготовка аудиторського звіту та його оприлюднення; 4) відстеження результатів впровадження аудиторських рекомендацій.

Найбільш складною та важливою в межах адміністративної процедури аудиту в підрозділах ДКСУ є стадія планування діяльності з внутрішнього аудиту. Аналіз правового регулювання адміністративної процедури внутрішнього аудиту, що здійснюється в системі ДКСУ дає можливість виділити такі етапи стадії планування діяльності з внутрішнього аудиту: постановка завдання, попереднє планування, зустріч учасників внутрішнього аудиту, підготовка робочої програми. Наступною в межах адміністративної процедури аудиту в підрозділах ДКСУ є стадія безпосередньої перевірки об'єкта внутрішнього аудиту, яка включає такі етапи: збір аудиторських доказів, аналіз даних та їх оцінка; заключна зустріч між аудиторською групою та керівництвом об'єкта аудиту. Наступною в межах адміністративної процедури аудиту в підрозділах ДКСУ є стадія підготовки аудиторського звіту, його підписання та оприлюднення. Процес підготовки аудиторського висновку включає в себе наступні етапи: підготовка аудиторських висновків/знахідок; підготовка аудиторських рекомендацій; перевірка проекту аудиторського висновку керівником підрозділу внутрішнього аудиту; заключна зустріч із представниками об'єкта аудиту; підготовка остаточного аудиторського звіту; представлення результатів аудиту керівництву органу ДКСУ; підготовка плану заходів впровадження аудиторських рекомендацій. Останньою в межах адміністративної процедури аудиту в підрозділах ДКСУ є стадія відстеження результатів впровадження аудиторських рекомендацій.

Висновок. Аналіз теоретичних положень, нормативних та організаційно-правових засад адміністративної процедури внутрішнього аудиту в органах Державної казначей-

ської служби України, дає можливість зробити наступні висновки:

1) Адміністративна процедура внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України – це діяльність підрозділів внутрішнього аудиту ДКСУ, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності окремого підрозділу ДКСУ щодо розпорядження бюджетними коштами і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій.

2) Адміністративна процедура внутрішнього аудиту в системі Державної казначейської служби України в тій чи іншій мірі урегульована в: Стандартах внутрішнього аудиту, затверджених наказом Міністерства фінансів України, Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України та Порядку проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України, затвердженому наказом Державної казначейської служби України.

3) В межах адміністративної процедури внутрішнього аудиту в підрозділах ДКСУ можливо виділити такі стадії: планування діяльності з внутрішнього аудиту; безпосередня перевірка об'єкта внутрішнього аудиту; підготовка аудиторського звіту та його оприлюднення; відстеження результатів впровадження аудиторських рекомендацій;

4) Порядок проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України потребує доповнення такими положеннями:

– Розділ «Особливості спрощеної процедури внутрішнього аудиту діяльності підрозділів Казначейства», в якому визначити такі стадії внутрішнього аудиту: підготовка підрозділом Казначейства звіту самоаналізу діяльності та надання його аудиторській групі; вивчення аудиторською групою відомостей про самооцінювання, доданих до них матеріалів, а також усіх інших матеріалів та інформації, що стосується діяльності; виїзд аудиторської групи до підрозділу Казначейства з метою уточнення фактів, вказаних у відомостях про самооцінювання, опитування представників підрозділу Казначейства, формування рекомендацій щодо

вдосконалення якості діяльності підрозділу Казначейства; складання звіту про результати внутрішнього аудиту. Також в його межах закріпити положення щодо оцінки діяльності підрозділу в результаті проведення внутрішнього аудиту, встановивши такі рівні якості діяльності підрозділу Казначейства: рівень «А» – діяльність підрозділу Казначейства повністю відповідає вимогам ефективного управління та використання бюджетних коштів; рівень «В» – діяльність підрозділу Казначейства в цілому відповідає вимогам ефективного управління та використання бюджетних коштів з недовідками, що не є суттєвими; рівень «Е» – діяльність підрозділу Казначейства не відповідає вимогам ефективного управління та використання бюджетних коштів з недовідками, що є суттєвими і мають бути усунені протягом трьох місяців;

– Розділ «Оцінка ефективності внутрішнього аудиту в підрозділах Казначейства», в якому визначити такі складові системи показників оцінки стану внутрішнього аудиту: кадрова складова, яка характеризує результати діяльності внутрішніх аудиторів у Казначействі з позиції людської діяльності, а саме: показує штатну чисельність внутрішніх аудиторів, їхні завантаженість та кваліфікаційні якості; результативна складова, що визначає підсумкові показники діяльності внутрішніх аудиторів у Казначействі, а саме: кількість виявлених внутрішніми аудиторами та відшкодованих порушень, кількість рекомендацій внутрішніх аудиторів, що були впроваджені в Казначействі після їх надання; організаційна складова, що розкриває загальні моменти при проведенні внутрішнього аудиту в Казначействі, а саме: відповідність кількості проведених внутрішніх аудитів запланованим, терміни їх проведення.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту: Наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 року № 1247. *Офіційний вісник України*. 2011. № 85. Стор. 91. Ст. 3131.
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11-17.
3. Адміністративна процедура: навч. посіб./ І.В. Бойко, О.Т. Зима, О.М. Соловйова, О.М. А.М. Школик.. За заг. ред. І. В. Бойко. Харків: Право, 2019. 206 с.
4. Коломоець Т.О. *Адміністративне право України*. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
5. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник. К.: Атіка, 2007. 416 с.
6. Лученко Д.В. Механізм оскарження в адміністративному праві: теоретичні й прикладні аспекти: монографія. Харків: Право, 2017. 440 с.
7. Мельник Р.С. Інститут адміністративної процедури: деякі пропозиції щодо його змісту. Збірник наукових праць «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку». К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 119-128.
8. Миколенко О.І. Теорія адміністративно-процедурного права: монографія. Харків: Бурун книга, 2010. 336 с.
9. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навч. посібник. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.
10. Писаренко Н.Б. Засади адміністративного судочинства (сучасний український контекст): монографія. Харків: Право, 2019. 248 с.
11. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К.: Конус Ю, 2010. 296 с.
12. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес. К.: Літера, 2001. 336 с.
13. Штелькенс П. Юрисдикція адміністративних судів, їх структура і склад. Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. Збірник матеріалів. К.: Німецький фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. С. 85-90.
14. Про затвердження Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Стор. 77. Ст. 2799.
15. Порядок проведення внутрішнього аудиту в органах Державної казначейської служби України: наказ Державної казначейської служби України від 26.12.2013 р. № 210 (у редакції наказу Державної казначейської служби України від 22.03.2019 № 91). URL. <https://www.treasury.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/fayl-u-formati-pdf.pdf>.
16. Внутрішній аудит : навчальний посібник / за ред. Ю. Б. Слободяник. Суми :ТОВ «ВПП «Фабрика друку», 2018. 248 с.
17. Л. Мікрюкова та О. Млінцова. Впровадження внутрішнього аудиту в бюджетних установах. *Науковий вісник МНУ імені В. О. Сухомлинського*. Економічні науки. 2016. № 1 (6). С.17-21.
18. Шевчук О.Д. та Мукоїд І.Л. Особливості проведення державного аудиту в Україні. *Збірник наукових праць ВНАУ. Серія: Економічні науки*. 2012. № 4 (70). Том 2. С. 230-234.
19. Дорош Н. І. Аудит: теорія і практика : навчальний посібник / Н. І. Дорош. К. : Знання, 2006. 495 с.
20. Стоян В. І. Казначейська система : підручник / В. І. Стоян, О. С. Даневич, М. Й. Мац ; за заг. ред. А. І. Крисоватого. [3-тє вид., змін. і доп.]. К.: ЦУЛ, 2014. 868 с.

Bulygina O. Yu. Administrative procedures of internal audit in the bodies of the state treasury service of Ukraine

The article provides analysis of the administrative procedure of internal audit in the system of the State Treasury Service of Ukraine (hereinafter – SCSU) with the separation of stages and stages of such a procedure. Legislative and organizational shortcomings of its activity have been identified, including taking into account the results of the activity of the internal audit units of the SCSU and proposals have been made to improve them.

It was found that the administrative procedure of internal audit in the State Treasury Service of Ukraine should be considered the activities of internal audit units of the SCSU, aimed at improving the management system, internal control, prevention of illegal, inefficient and inefficient use of budget funds, errors or other deficiencies in activities of a separate subdivision of the SCSU on the disposal of budget funds and enterprises, institutions and organizations belonging to the sphere of its management, and which provides for the provision of independent conclusions and recommendations.

Within the administrative procedure of internal audit in the divisions of the SCSU the following stages are distinguished: planning of internal audit activities; direct inspection of the object of internal audit; preparation of the audit report and its publication; tracking the results of the implementation of audit recommendations.

It is proved that the procedure of internal audit in the SCSU bodies needs to be supplemented by such a subdivision «Features of the simplified procedure of internal audit of Treasury unit», in which to determine the following stages of internal audit: preparation by the Treasury subdivision of self-analysis report; study by the audit team of information on self-assessment, attached materials, as well as all other materials and information related to the activity; departure of the audit team to the Treasury unit in order to clarify the facts specified in the information on self-assessment, interview representatives of the Treasury unit, the formation of recommendations for improving the quality of the Treasury unit; preparation of a report on the results of the internal audit.

Key words: *internal audit, internal audit in the system of the State Treasury Service of Ukraine, administrative procedure, stages, stages.*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕЛІКУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Важливим елементом формування державної інфраструктурної політики виступає формування правових засад для визначення порядку віднесення тих чи інших об'єктів до переліку об'єктів саме критичної інфраструктури. У переважній більшості наукових публікацій із цієї теми правовим засадам приділено замало уваги. Відтак, низка теоретичних і практичних проблем залишаються поза увагою правників, зокрема: правові засади визначення порядку віднесення об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури, формування відповідних критеріїв, правові основи кореляції захисту об'єктів критичної інфраструктури з реалізацією життєво важливих національних інтересів, а також адміністративно-правовий статус суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури. Відсутність розробленої концепції державної інфраструктурної політики, цілий комплекс проблем і надалі залишається як недостатньо вивченим в теоретичному плані, так і не реалізованими на практиці. До одного з таких важливих питань належить формування зрозумілих та прозорих, чітких та науково обґрунтованих, а головне нормативно визначених та закріплених критеріїв віднесення тих чи інших об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури.

Здійснено догматико-юридичний, формально-юридичний та логіко-семантичний аналіз чинного законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури.

У статті продемонстровано необхідність більш виваженого підходу у нормопроектвальній діяльності, використання положень юридичної техніки. Важливим є залучення до даних питань фахівців-юристів, знання яких є необхідними для коректного процесу правотворення і в подальшому ефективної правореалізації.

Ключові слова: державна інфраструктурна політика, об'єкти стратегічної інфраструктури, перелік об'єктів стратегічної інфраструктури, категоризація об'єктів стратегічної інфраструктури, інфраструктура, стратегічна (критична) інфраструктура; інституційна спроможність системи безпеки стратегічної інфраструктури; адміністративно-правове регулювання.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями.

Сучасні безпекові трансформації зумовлюють необхідність у розробленні нових підходів до державної інфраструктурної політики (далі – ДІФСР). Одним із елементів таких підходів і важливих завдань виступає розроблення адміністративно-правових засад формування переліку об'єктів критичної інфраструктури. Тривалий час дані питання лишалися поза увагою науковців, адже домінування фокусу переважно політологів призвело до перебільшення суб'єктивних та оціночних категорій при формуванні суджень щодо віднесення того чи іншого об'єкта саме до переліку об'єктів критичної інфраструктури.

Варто підкреслити, що через відсутність розробленої концепції державної інфраструктур-

ної політики, цілий комплекс проблем і надалі залишається як недостатньо вивченим в теоретичному плані, так і не реалізованими на практиці. До одного з таких важливих питань належить формування зрозумілих та прозорих, чітких та науково обґрунтованих, а головне нормативно визначених та закріплених критеріїв віднесення тих чи інших об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури (по тексту будемо використовувати даний термін, оскільки він застосовується в нормативних актах. Наша позиція щодо коректної назви цього терміну викладена в інших публікаціях [1-2]).

Відтак, окремої уваги набувають питання формування правових засад віднесення об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури та методики їх категоризації.

Ступінь наукової розробленості теми. Останнім часом науковий інтерес до проблема-

тики захисту критичної інфраструктури проявляли такі дослідники, як: В. В. Бегун, Д. С. Бірюков, Д. Г. Бобро, В. Ф. Гречанінов, О. В. Євдін, В. А. Заславський, С. І. Кондратов, А. О. Корченко, А. О. Мороз, Є. Степанова, О. М. Суходоля, С. С. Теленик [3-12].

Суттєву роль у науковій дискусії на цю тему відіграють дослідження Національного інституту стратегічних досліджень, які можуть слугувати вагомою джерельною базою для вирішення визначених мною вище наукових завдань у правовій царині.

Водночас цілком очевидно, що аналіз комплексу проблем у сфері інфраструктури здійснюється не на достатньому рівні. Через окрему заангажованість державних інституцій, моноспрямованість наукового пошуку, який обумовлений превалюванням використання перекладів фахової літератури та нормативно-правових актів (далі – НПА), поза науковим обігом лишаються важливі теоретико-правові напрацювання, зокрема в векторі розвитку адміністративних послуг та їх цифровізації, які можуть слугувати ефективним інструментарієм для вирішення наступного комплексу питань:

- порядок віднесення об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури;
- методика категоризації об'єктів інфраструктури;
- перелік секторів та основних послуг критичної інфраструктури держави;
- засади забезпечення створення цілісної державної системи обліку об'єктів критичної інфраструктури (далі – ОКІ);
- засади посилення захисту ОКІ;
- етапність та алгоритм побудови державної системи безпеки критичної інфраструктури (далі – БКІ).

Саме на вирішення даних наукових завдань і спрямована дана стаття.

Метою статті є наукове обґрунтування адміністративно-правових основ підходів до формування переліку об'єктів критичної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу.

Слід визнати, що останнім часом відбувається поживлення процесів формування нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері інфраструктури. Ухвалено Концепцію створення державної системи захисту критичної інфраструктури [6], розроблено проект Закону України „Про критичні інфраструктуру та її захист”, відбувається поступове наповнення і розширення нормативної бази у вигляді

розроблення галузевих та рамкових НПА. І саме в цьому процесі важливу роль відіграє правова теорія, яка певним чином нехтується останнім часом не лише при розробленні законів, а й при формуванні взагалі системи адміністративно-правового регулювання тієї чи іншої сфери, зокрема і сфери інфраструктури.

Одразу відзначу не неприпустимість порушення правил юридичної техніки, свавільного тлумачення ключової термінології та спроби вписати бажане бачення в рамки НПА замість наукового аналізу наявних тенденцій і вироблення на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо розроблення або вдосконалення відповідного законодавства.

Відповідно до згаданої Концепції одним із шляхів розв'язання проблем побудови ДСЗКІ виступає створення нормативно-правової бази з питань організації діяльності державних органів і суб'єктів господарювання у сфері захисту критичної інфраструктури. Саме тому можна зрозуміти логіку та підтримати розроблення *Порядку віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури*, за допомогою якого планується сформувавши правові засади для визначення порядку віднесення підприємств, установ та організацій до об'єктів критичної інфраструктури. Також за допомогою прийняття даного проекту планується сформувавши правові засади для формування та визначення критеріїв та визначення порядку віднесення до критичної інфраструктури тих об'єктів, які є важливими для економіки і національної безпеки та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам.

Важливим при затвердженні ураховувати зміст наступних НПА, які вже є розробленими і мають вищу юридичну силу:

- 1) Закон України „Про критичні інфраструктуру та її захист” (після його прийняття);
- 2) Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури.

Це є важливим моментом, адже йдеться передусім про формування саме системи, а не окремих НПА, які розроблятимуться кожним окремим центральним органом виконавчої влади, виходячи лише з власних потреб, власних положень про те чи інші міністерство, а головне власного бачення і власної візії щодо реалізації державної політики у сфері інфраструктури. Таким чином може бути втрачено системний функціонал та призначення державної інфраструктурної політики.

Тож проблематика віднесення об'єктів до переліку об'єктів критичної інфраструктури має виступати не окремою проблемою, а бути органічним елементом вирішення комплексного завдання: формування системної державної інфраструктурної політики, в рамках якої чільне місце мають посідати питання функціонування цілісної системи безпеки критичної інфраструктури.

На це також прямо вказується і в ухваленій Концепції, де прямо відзначається на необхідності запровадження системного підходу до розв'язання проблеми на загальнодержавному рівні. Причому під *системою захисту критичної інфраструктури* розуміється сукупність об'єктів, які є стратегічно важливими для економіки і безпеки держави, суспільства, населення та порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам України.

Водночас в проекті Закону України „Про критичну інфраструктуру та її захист” дається інше тлумачення даного терміну: *державна система захисту критичної інфраструктури* – система суб'єктів із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури.

І саме формування системи безпеки критичної інфраструктури проголошується одним із пріоритетів у реформуванні сектору оборони і безпеки України.

Саме тому правовою основою розроблення будь-яких НПА у сфері інфраструктури, передусім виступає Закон України „Про критичну інфраструктуру та її захист” (після його ухвалення), а також Концепція створення ДСЗКІ.

На це, зокрема прямо вказано в ст. 2 проекту закону України „Про критичну інфраструктуру та її захист”: *„Правову основу діяльності у сфері захисту критичної інфраструктури становлять Конституція України, міжнародні договори, що стосуються захисту критичної інфраструктури, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цей Закон, інші закони України, акти Президента, Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що прийняті на виконання цього Закону”*.

Будь-які інші галузеві Закони України: „Про національну безпеку України”, „Про боротьбу з тероризмом”, „Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання”, „Про об'єкти підвищеної небезпеки”, „Про основні засади забезпечення кібербез-

пеки України”, „Про інформацію”, „Про безпеку секретної інформації”, „Про оперативно-розшукову діяльність”, „Про контррозвідальну діяльність”, „Про розвідку”, „Про Службу зовнішньої розвідки України”, „Про правовий режим надзвичайного стану”, „Про правовий режим воєнного стану”, „Про хмарні сервіси” (після його ухвалення), а також Кодексу цивільного захисту України, Кримінального кодексу України, тощо є вторинними, тобто **становлять правова базу, але не правову основу**.

Тобто можемо додатково аргументувати: законодавство, що регулює суспільні відносини у сферах діяльності окремих державних систем, котрі виступають складовими державної системи захисту критичної інфраструктури – становлять правова базу. Утім правовою основою виступають ті закони нормативні акти, в тому числі й стратегічні, які спрямовані безпосередньо на організацію діяльності усієї системи безпеки критичної інфраструктури, упорядкування суспільних відносин у сфері державної інфраструктурної політики.

Саме тому, не зовсім коректним і вірним є у п. 2 проекту Порядку вказівка на те, що „інші терміни вживаються у значенні (правильно писати значеннях – прим. Авт.), невведеному в Законах України „Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, „Про телебачення і радіомовлення”, „Про телекомунікації”. Адже Порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури стосується усієї системи об'єктів критичної інфраструктури, а не лише інформаційної інфраструктури. Це суттєвий компонент.

Одна річ, формувати Порядок, спираючись на існуючі норми, зокрема у кібербезпековому законодавстві, з метою полегшення правозастосування, а зовсім інша – будувати справжню систему нормативно-правового регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури. Відтак, акцентування лише на НПА, що регулюють суспільні відносини лише в одному сегменті інфраструктури є неправильним, а відтак дані положення Порядку потребують суттєвого доопрацювання.

Знову вертаємось до питання про необхідність будови ієрархічної системи нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері інфраструктури. Найбільш повну та теоретичну обґрунтовану модель такої системи на прикладі сфери національної безпеки розробив український вчений В. А. Ліпкан ще у 2003 році [13-14], заклавши тим самим теоре-

тико-методологічну базу для подальших інших галузевих досліджень, сформувавши критерії та ознаки а також корелятивні зв'язки кожного елемента ієрархічної системи, детермінувавши їх завданнями побудови системи національної безпеки. Такий спосіб може бути використаний і мною за допомогою методу екстраполяції у дослідженні питань формування системи НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері державної інфраструктурної політики. Але це питання має комплексний характер і принаймні виходить за рамки предмета даної статті.

У цілому ж ще раз наголошу, що вважаю не зовсім коректним при розробленні Порядку здійснювати постійні посилання на інші закони, і таким чином здійснювати певне нехтування вже існуючими та розробленими, а головне – чинними НПА, що регулюють суспільні відносини у сфері ДІФСП.

Для ілюстративності та аргументація свого наведеного вище тезису, наведу результати отриманого мною аналізу щодо *термінологічної невідповідності* у вигляді таблиці.

Також звертають на себе увагу і *певні порушення* норм нормопроектувальної техніки.

Правовою підставою розроблення даного положення виступає ч. 2 ст. 6 Закону України „Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, в якій визначено, що критерії та порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, перелік таких об'єктів, загальні вимоги до їх кіберзахисту, у тому числі щодо застосування індикаторів кіберзагроз, та вимоги до проведення незалежного аудиту інформаційної безпеки затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Цікавим є висновок Міністерства юстиції України за результатами правової експертизи проекту постанови Кабінету Міністрів України „Про затвердження Порядку віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури”, в якому було оцінено позитивно даний проект за такими показниками:

1) оцінка відповідності проекту акта законодавства Конституції та законам України, іншим актам законодавства;

2) оцінка відповідності проекту акта законодавства принципу недискримінації (антидискримінаційна експертиза);

3) оцінка відповідності проекту акта законодавства принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків;

Єдиним індикатором, за яким даний проект не відповідає нормі є **оцінка відповідності**

проекту акта законодавства вимогам нормопроектувальної техніки, зокрема порушені наступні вимоги:

– не дотримано вимоги щодо узгодженості положень проекту акта з актами законодавства;

– не дотримано вимоги щодо написання найменувань органів державної влади, інших державних органів, підприємств, установ та організацій;

– не дотримано вимоги щодо термінології нормативно-правового акта;

– не дотримано інші вимоги нормопроектувальної техніки.

Правову експертизу проведено головним управлінням національної безпеки Директорату правосуддя та кримінальної юстиції.

Третьої групою дискусійних положень на нашу думку, виступають запропоновані в проектах *підходи до категоризації ОКІ*.

Завдання щодо категоризації та паспортизації прямо визначено в Концепції створення ДСЗКІ як завдання загальнодержавного рівня.

Одразу ж відзначу, що вважаю недоцільним дублювати в Методиці визначення термінів, які вже надані в Порядку. Це суперечить нормам юридичної техніки і головне: не несе жодного змістовного навантаження. Також слід уникати й інших дублювань, які містяться в Методиці.

Цікавим є звернення уваги до пп. 3 п. 4, в якому визначені критерії визначення рівня критичності. Причому **рівень критичності** визначається як відносна міра важливості об'єктів критичної інфраструктури, якою враховується вплив раптового припинення функціонування або функціонального збою на безпеку постачання, забезпечення суспільства важливими товарами і послугами. На підставі визначення цього рівня формується оцінка критичності об'єкта критичної інфраструктури, яка, за задумом авторів проект аналізованого проекту Постанови КМУ включає :

– рівень негативного впливу на надання основних послуг у разі знищення, пошкодження або порушення функціонування об'єкта критичної інфраструктури;

– соціальна значущість ОКІ;

– суспільна значущість ОКІ;

– економічна значущість ОКІ;

– наявність взаємозв'язків між ОКІ;

– значущість ОКІ для забезпечення національної безпеки і обороноздатності країни.

Не зрозумілим, як мінімум, виглядає методологія формування цього переліку. Адже, логічним, наприклад, було б, виходячи з основних державних систем, що входять до державної

Прямі факти невідповідності термінології

	Проект Закону України „Про критичну інфраструктуру та її захист”	Проект Порядку віднесення об’єктів до об’єктів критичної інфраструктури
1.	<i>безпека критичної інфраструктури</i> – стан захищеності критичної інфраструктури, за якого забезпечується функціональність, безперервність роботи, цілісність і стійкість критичної інфраструктури	<i>безпека об’єкта критичної інфраструктури</i> – стан захищеності об’єкта критичної інфраструктури, за якого забезпечується функціональність <i>і</i> безперервність <i>його</i> роботи <i>та / або можливість надання ним основних послуг</i> 1. Орфографічна помилка: в слові „забезпечується” потрібно писати забезпечуються, оскільки далі перераховуються декілька дій та станів. Це множина. 2. У визначенні помилково зникають такі важливі характеристики як цілісність та стійкість
2.	<i>життєво важливі послуги</i> – послуги, надання яких забезпечується державними установами, підприємствами та організаціями будь-якої форми власності і збої та переривання у наданні яких призводять до швидких негативних наслідків для національної безпеки; <i>життєво важливі функції</i> – функції, що виконуються органами державної влади, державними установами, підприємствами та організаціями будь-якої форми власності, порушення яких призводить до швидких негативних наслідків для національної безпеки	<i>життєво важливі послуги та функції (основні послуги)</i> – послуги, які надаються, та функції, що виконуються операторами основних послуг, збої та переривання у наданні (виконанні) яких призводять до негативних наслідків для <i>населення, суспільства, соціально-економічного стану</i> та національної безпеки <i>і оборони</i> України.
3.	<i>захист критичної інфраструктури</i> – всі види діяльності, спрямовані на своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію загроз безпеці об’єктів критичної інфраструктури, а також мінімізацію та ліквідацію наслідків у разі їх реалізації	<i>захист об’єктів критичної інфраструктури – організаційні, нормативно-правові, інженерно-технічні та інші заходи, спрямовані на забезпечення безпеки об’єктів критичної інфраструктури</i>
4.	<i>категоризація об’єктів інфраструктури</i> – віднесення об’єктів інфраструктури до категорій критичності об’єктів інфраструктури	<i>категоризація об’єктів критичної інфраструктури – процедура</i> віднесення об’єктів <i>критичної</i> інфраструктури до <i>певної</i> категорії критичності
5.	<i>категорія критичності об’єкта інфраструктури</i> – відносний рівень важливості об’єкта критичної інфраструктури залежно від ступеня його впливу на здійснення життєво важливих функцій та надання життєво важливих послуг	<i>категорія критичності об’єкта інфраструктури</i> – ступінь важливості об’єкта критичної інфраструктури, класифікована залежно від його впливу на надання основних послуг
6.	<i>критична інфраструктура</i> – сукупність об’єктів, які є стратегічно важливими для економіки і національної безпеки, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам	<i>критична інфраструктура</i> – сукупність об’єктів критичної інфраструктури

системи захисту критичної інфраструктури (вони були визначені в одній із редакцій проекту Закону) сформулювати значущість ОКІ відповідно до них:

- Єдина державна система цивільного захисту – захисна значущість;
- Державна система фізичного захисту – фізична значущість;
- Єдина державна система запобігання, реагування і припинення терористичних актів та мінімізація їх наслідків – антитерористична значущість;
- Національна система кібербезпеки – кібербезпекова значущість;
- Система національної безпеки – безпекова значущість;

– Система територіальної оборони – оборонна значущість;

– Система правоохоронних органів – правоохоронна значущість.

Або ж можна було запропонувати види значущості, які відповідали б секторам критичної інфраструктури, які також були визначені в одному з проектів закону:

- урядування та надання найважливіших державних послуг – інституційна значущість;
- енергозабезпечення – енергетична значущість;
- водозабезпечення – водозабезпечувальна значущість;
- продовольче забезпечення – продовольча значущість;

- охорона здоров'я – значущість для охорони здоров'я;
- зв'язок та комунікації – значущість захищених комунікацій та зв'язку;
- фінансові та банківські послуги – фінансово-економічна значущість;
- транспортне забезпечення – транспортна значущість;
- оборона та правопорядок – оборонна та правоохоронна значущість;
- цивільний захист – цивільна значущість.

Ми не виступаємо і не декларуємо про правильність лише пропонованих підходів, а просто намагаємось продемонструвати необхідність використання наукових методів, методів логіки для вирішення тих чи інших питань, у тому числі і питань вирішення значущості об'єктів критичної інфраструктури. Причому їх всі теоретично можна об'єднати одним терміном: **інфраструктурна значущість**.

Також, потребує певного пояснення: чим, наприклад, різниться соціальна від суспільної значущості? Чому на громадська значущість? Чому виділено лише економічну значущість? А де політична значущість? А де інформаційна та кібернетична значущість, тим більше, що автором цього проекту виступало Держспецзв'язку?

Взагалі виникає головне запитання: які науково обґрунтовані критерії було покладено в основу формування саме поданого в проекті Методики категоризації об'єктів критичної інфраструктури переліку критеріїв для оцінювання ОКІ?

Висновки. Проведене нами дослідження довело, що слід даний перелік доопрацювати відповідно до наукової методології і правил формальної логіки з тією метою, щоб даний перелік відповідав критеріям об'єктивності, повноти та всебічності, відображає системності, про яку ми постійно згадуємо, а також цілісність формування державної інфраструктурної політики.

Також констатуємо: подані критерії не зовсім корелюють зі змістом поданих визначень ключової термінології, що міститься як у Методичі категоризації об'єктів критичної інфраструктури, так і у Порядку віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури.

У цілому ж слід визнати позитивними спроби формування системи нормативно-правового регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Адже даний процес є складними і багатошаровим. Ухвалення Концепції створення ДСЗКІ мало стати

поштовхом до розроблення Закону України „Про критичну інфраструктуру та її захист”, а в подальшому і підзаконних нормативних актів. Важливими серед них виступають Методики віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури, методика категоризації та паспортизації об'єктів критичної інфраструктури.

Нами в статті було продемонстровано необхідність більш виваженого підходу у нормопроєктувальній діяльності, використання положень юридичної техніки. Важливим є залучення до даних питань фахівців-юристів, знання яких є необхідними для коректного процесу правотворення і в подальшому ефективної правореалізації.

Список використаної літератури:

1. Зубко Г. Ю. Поняття та зміст стратегічних об'єктів інфраструктури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2020. № 2 (Vol. 1). С. 104–115.
2. Зубко Г. Ю. Життєво важлива інфраструктура: підходи до розуміння нового концепту. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 4. (Vol. 3). С. 83–89.
3. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. мат-лів міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д. С. Бірюков, С.І. Кондратов; за заг. ред. О. М. Суходолі. К. : НІСД, 2015. 176 с.
4. Концепція захисту критичної інфраструктури: стан, проблеми та перспективи її впровадження в Україні : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (7-8 листопада 2013 р., Київ – Вишгород) / упоряд. Д. С. Бірюков, С. І. Кондратов.– К. : НІСД, 2014. – 148 с.
5. Бірюков Д. С. Захист критичної інфраструктури в Україні: від наукового омислення до формування засад політики // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки, 2015. № 3-4 (7-8). С. 155-170.
6. Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури // Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1009-р від 6 грудня 2017 р. // Офіційний вісник України від 23.01.2018 – 2018 р., № 7, стор. 39, стаття 271, код акта 88807/2018/
7. Суходоля О. М. Захист критичної інфраструктури в умовах гібридної війни: проблеми та пріоритет державної політики України / О. М. Суходоля // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № (3) 40. – С. 62–76.
8. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / Бобро Д. Г., Іванюта С. П., Кондратов С. І., Суходоля О. М. / за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2019. 224 с.

9. Теленик С. С. Еволюція адміністративно-правового регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2018. № 4. *Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. № 25. С. 49–58.
10. Теленик С. Служба безпеки України як суб'єкт державної системи захисту критичної інфраструктури. *Право України*. 2019. № 3. С. 260–286.
11. Теленик С. Пріоритети адміністративно-правового регулювання державної політики України у сфері захисту критичної інфраструктури у контексті прийняття нової Стратегії національної безпеки України // *Право України* – 2019. № 10. С. 250–266.
12. Теленик С. Система суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 4 (29). С. 36–44.
13. Ліпкан В. А. Національна безпека України : нормативно-правові аспекти забезпечення : монографія. Київ: Текст, 2003. 180 с.
14. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія. Київ: Текст, 2003. – 600 с.

Zubko H. Yu. Administrative and legal fundamentals of compiling a list of critical infrastructure objects

An important element in the formation of state infrastructure policy is the development of legal fundamentals for determining the order of inclusion of particular objects in the list of critical infrastructure objects. The vast majority of scientific publications devoted to this issues topic don't pay enough attention to legal principles. Therefore, some theoretical and practical problems remain out of the attention of legal scholars, in particular: legal fundamentals for determining the procedure for attributing objects to critical infrastructure objects, the formation of appropriate criteria, legal bases for correlating the protection of critical infrastructure objects with the realization of critical national interests, as well as the administrative and legal status of subjects of the state critical infrastructure protection system. The lack of a developed concept of state infrastructure policy and a whole range of problems still remain both insufficiently studied in theory and not implemented in practice. One of such important issues is the formation of clear and transparent, precise and scientifically sound and, most importantly, statutorily defined and established criteria for attributing particular objects to the list of critical infrastructure objects.

The author has carried out dogmatic-legal, technical and logical-semantic analysis of the current legislation of Ukraine regulating public relations in the area of critical infrastructure protection.

The article highlights the need for a more balanced approach in the context of rule-making activities and the provisions of law techniques. It is important to involve legal professionals, whose knowledge is necessary for the adequate process of lawmaking and further effective law enforcement.

Key words: *state infrastructure policy, strategic infrastructure objects, list of strategic infrastructure objects, categorization of strategic infrastructure objects, infrastructure, strategic (critical) infrastructure; institutional capacity of system of strategic infrastructure security; administrative and legal regulation.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.7>**В. С. Князєв**

кандидат юридичних наук

КОМПЕТЕНЦІЯ МИТНОГО ОРГАНУ ЩОДО РОЗПОРЯДЖЕННЯ МАЙНОМ, ОБЕРНЕНИМ НА КОРИСТЬ ДЕРЖАВИ

У статті досліджуються компетенція митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави. Зазначено, що Держмитслужба постійно здійснювала спроби впорядкувати питання кадрового забезпечення розпорядження майном, що переходить у власність держави шляхом створення окремих підрозділів по контролю за майном, що перейшло у власність держави.

Наголошено, що під компетенцією митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави пропонуємо розуміти сукупність повноважень окремих посадових осіб та структурних підрозділів митних органів, визначених у законодавстві і спрямованих на виконання повноважень Державної митної служби щодо прийняття, здійснення зберігання, проведення оцінки та реалізації майна, оберненого на користь держави. При цьому ефективність здійснення повноважень щодо такого майна знаходиться у прямій залежності від спеціальних компетенцій працівників митних органів та їх відповідної професійної підготовки.

Підкреслено, що до суб'єктів, наділених компетенцією на розпорядження майном, оберненим на користь держави визначимо в даному випадку пропонуємо віднести: 1) митний орган; 2) керівника митного органу, заступника або особу, яка виконує обов'язки керівника митниці; 3) комісію, митниці Держмитслужби з питань розпорядження майном; 4) посадових осіб, структурних підрозділів митного органу відповідальні за даний напрямок роботи: відділ бухгалтерського обліку та супроводу операцій з вилученням майном управління бухгалтерського обліку та звітності митниці Держмитслужби та відділ складського обліку, зберігання, оцінки вилученого майна та розпорядження ним управління інфраструктури, держмайна та господарської діяльності митниці Держмитслужби

Зазначено, що при визначенні вартості майна (товарів) необхідною є взаємодія між структурними підрозділами митниці, зокрема при реалізації спеціалізованими торговельними організаціями. Водночас, посадові особи відповідальних структурних підрозділів мають мати вищу освіту за фахом фінансово-економічного та юридичного спрямування.

Ключові слова: компетенція, повноваження, митний орган, митниця, комісія, розпорядження, майно, реалізація, знищення, руйнування, переробка, безоплатна передача, товари, транспортні засоби комерційного користування.

Актуальність теми дослідження. Процедура розпорядження майном, оберненим на користь держави є складною і громіздкою за своїм змістом, передбачає можливість вибору різних способів подальшої долі товару, а також участь різних суб'єктів, прийняття колегіальних та індивідуальних рішень суб'єктами владних повноважень.

Чітке визначення компетенції та повноважень конкретних посадових осіб сприяє покращенню роботи, усунення спірних питань, а також знижує ризики притягнення до відповідальності за порушення вимог чинного законодавства. З огляду на зазначене, наукове дослідження компетенції митного органу щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави набуває актуального значення. Ще у 2006 році Держмит-

служба здійснила спробу впорядкувати питання кадрового забезпечення розпорядження майном, що переходить у власність держави шляхом створення окремих підрозділів по контролю за майном, що перейшло у власність держави та переведення до них зі структури господарсько-експлуатаційних відділів регіональних митниць, сектори та фахівців контролю за майном, що перейшло у власність держави [1].

Підрозділ по контролю за майном, що перейшло у власність держави, був на той час структурним підрозділом регіональних митниць, який здійснював облік, зберігання вилученого та конфіскованого майна та майна, що на інших підставах перейшло у власність держави, та розпоряджався ним у порядку, установленому законодавством.

Починаючи з 2012 року функції розпорядження майном, що переходить у власність держави було передано до господарсько-експлуатаційного відділу регіональних митниць [2]. Проте методологічне забезпечення та контроль за дотриманням вимог законодавства діяльності відділу залишили за Управлінням фінансів, бухгалтерського обліку та звітності [3].

З 2019 року функції розпорядження майном, що перейшло у власність держави було передано до новостворених відділів митниць Держмитслужби: відділу складського обліку, зберігання, оцінки вилученого майна та розпорядження ним Управління інфраструктури, держмайна та господарської діяльності митниці Держмитслужби, а методологічне забезпечення та контроль за дотриманням вимог законодавства діяльності відділу передано до відділу бухгалтерського обліку та супроводу операцій з вилученим майном Управління бухгалтерського обліку та звітності митниці Держмитслужби.

Аналіз останніх досліджень. Питання визначення компетенції митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави є не особливо популярним серед науковців. В цілому, проблемам організації та здійснення митного контролю, зокрема і питанням діяльності складів митниць, присвячені наукові праці вітчизняних науковців, таких як: І. Бережнюк, О. Берзан, В. Булана, О. Вакульчик, О. Гребельник, О. Годованець, А. Дубінін, Г. Дейниченко, Т. Єдинак, В. Єдинак, П. Пашко, Ю. Петруня, С. Терещенко, А. Берзан, С. Коляда, Є. Корнієнко, Ю. Ломейко. Разом з тим, в контексті реформування ДМС України окремі питання визначення компетенції митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави залишаються малодослідженими, зокрема, це стосується питання діяльності складів митниць та залучених ними на договірній основі підприємств, особливостей їх статусу та зберігання товарів і транспортних засобів.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є визначення компетенції (повноважень) митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави.

Виклад основного матеріалу. У тлумачному словнику С.І. Ожегова компетенція визначається як «коло питань, в яких хто-небудь добре обізнаний; коло чієїсь повноважень, прав» [4, с. 289].

Головань М.С. розглядає компетенцію одночасно в трьох сенсах: 1) як коло питань, в яких

особа повинна бути обізнана; коло повноважень, делегованих суб'єкту (посадовцю, органу управління, групі і т.п.); 2) як досвід, інформаційний ресурс, знання в певній предметній галузі, якими володіє суб'єкт; 3) соціально задана вимога до підготовки особи у певній сфері [5].

Згідно Директива (ЄС) 2017/2397 Європейського Парламенту і Ради від 12 грудня 2017 року «Про визнання професійних кваліфікацій у внутрішньому судноплаванні та про скасування директив Ради 91/672/ЄЕС та 96/50/ЄС від 12.12.2017 р. № 2017/2397» «компетенція» означає доведену здатність використовувати знання та навички, що їх вимагають встановлені стандарти для належного виконання завдань, необхідних для експлуатації плавучих засобів внутрішнього плавання [6].

Таким чином ми можемо запропонувати власне визначення поняття «компетенції митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави», як сукупність повноважень окремих посадових осіб та структурних підрозділів митних органів, визначених у законодавстві і спрямованих на виконання повноважень Державної митної служби щодо прийняття, здійснення зберігання, проведення оцінки та реалізації майна, оберненого на користь держави. При цьому ефективність здійснення повноважень щодо такого майна знаходиться у прямій залежності від спеціальних компетенцій працівників митних органів та їх відповідної професійної підготовки.

Компетентністний підхід в управлінні персоналом – це технологічний інструмент, за допомогою якого забезпечується ефективно досягнення якісних результатів професійної діяльності підприємств, установ, організацій за умов функціонування у динамічному середовищі, що характеризується дефіцитом кваліфікованих трудових ресурсів з одного боку, та наростаючою вимогою суспільства отримати більш якісний управлінський продукт. Суть компетентнісного підходу полягає в розробці та застосуванні на практиці моделей компетенції співробітників, їх підбору, оцінці та підготовці у відповідності з цими моделями. Для посадової особи системи органів Держмитслужби мають бути притаманними відчуття власної успішності, основою чого є наявність відповідних компетенцій, ініціативності, творчості, саморегуляції та усвідомлення можливості реалізації власних інтелектуальних ресурсів [7].

Говорячи про компетенцію митного органу на розпорядження майном, оберненим на користь

держави визначимо, як систему повноважень митного органу та його посадових осіб на прийняття рішень та дій, пов'язаних із розпорядженням товарами, транспортними засобами комерційного призначення, на які митний орган в установленому законом порядку набув прав розпорядження.

Конкретні обов'язки, права, функції та завдання суб'єктів, наділених компетенцією на розпорядження майном, оберненим на користь держави визначено в положеннях про митницю, про структурний підрозділ, про роботу комісії по розпорядженню майном, посадових інструкціях, законах України, підзаконних-нормативно правових актах, до яких можна віднести: Митний кодекс України [8], Податковий кодекс України [9], Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 1998 № 1340 [10]; Порядок реалізації товарів на митних аукціонах, редукаціях: Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1050 [11]; Порядком розпорядження медикаментами, наркотичними засобами, прекурсорами, психотропними речовинами та іншими хімічними сполуками, що переходять у власність держави, затвердженим наказом Міністерства охорони здоров'я, Державного департаменту ветеринарної медицини, Мінекобезпеки, Держкоммедбіопрому № 13/24/13/4 від 26.01.1999 [12] та іншими.

В деяких випадках, Держмитслужбою України розробляються рекомендації або надаються роз'яснення з окремих питань роботи по розпорядженню майном, яким митниця набула право розпорядження, що доводяться до відома митниць.

Об'єм і зміст повноважень залежить від їх носія, тобто суб'єкта, якому вони належать. До суб'єктів, наділених компетенцією на розпорядження майном, оберненим на користь держави визначимо в даному випадку пропонуємо віднести: 1) митний орган; 2) керівника митного органу, заступника або особу, яка виконує обов'язки керівника митниці; 3) комісію, митниці Держмитслужби з питань розпорядження майном; 4) посадових осіб, структурних підрозділів митного органу відповідальні за даний напрям роботи.

Окрім цього, відповідно до п. 11 Порядку розпорядження майном, конфіскованим за рішенням суду і переданим органам державної влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2002 р. N 985 з метою забез-

печення розпорядження конфіскованим майном у способи, відмінні від реалізації, керівник органу державної виконавчої служби утворює комісію, в склад якої (у разі якщо майно, відносно якого винесено питання на комісію відноситься до категорії – вилученого митницею) включається представник відповідної митниці [13].

На сьогоднішній день, основними підрозділами митниць, які займаються питаннями розпорядження майном, що переходить у власність держави є:

– відділ бухгалтерського обліку та супроводу операцій з вилученим майном управління бухгалтерського обліку та звітності митниці Держмитслужби. Управлінням фінансово-економічної роботи та бухгалтерського обліку щоденно вносяться дані по відображенню господарських операцій з обліку прийнятого на зберігання, вилученого та конфіскованого майна. За результатами внесених даних щомісячно складаються звіти ДФЕРБО – К1 «Звіт про рух майна, вилученого через ПМП, та подальше розпорядження ним» та ДФЕРБО-К2 «Звіт про розпорядження майном, що перейшло у власність держави (крім конфіскованого за рішенням суду)»;

– відділ складського обліку, зберігання, оцінки вилученого майна та розпорядження ним управління інфраструктури, держмайна та господарської діяльності митниці Держмитслужби. Зазначене управління митниці здійснює: прийняття на склад митного органу або передання на склади підприємств (у випадках, передбачених законодавством), а також видачі з цих складів майна, вилученого в справах про порушення митних правил (у тому числі швидкопсувних товарів), безхазяйного, заявленого у режим відмови на користь держави та переданого для зберігання митниці (далі – майно, вилучене відповідно до законодавства з питань митної справи); підготовка документів для такого прийняття та передання; організація роботи складу митного органу, пошук складських приміщень та укладання угод для зберігання майна; організація заходів із розпорядження майном, вилученим відповідно до законодавства з питань митної справи; складання та подання звітності в порядку та строки, встановлені чинними нормативно-правовими актами та ДФС України.

Також, необхідно зазначити, що коли майно переходить у власність держави на підставі рішення суду про конфіскацію внаслідок порушення митних правил, то до комісії з питань розпорядження майном, що переходить

у власність держави входять представники органів державної виконавчої служби та залучаються незалежні оцінювачі.

Для вирішення питань пов'язаних з розпорядження майном, яким митниця набула право розпорядження в митному органі створюється комісія по розпорядженню майном. Комісія утворюється у складі посадових осіб митниці та представників інших державних органів, перелік яких наведених в п. 7 Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 1998 № 1340 [14].

Відповідно до Порядку 1340 [14], до комісії митниці Держмитслужби з питань розпорядження майном, що переходить у власність держави, входять посадові особи наступних підрозділів:

- управління матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури;

- управління фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;

- управління протидії митним правопорушенням та контрабанді;

- відділ з питань запобігання та виявлення корупції митниць;

- Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Держмитслужби.

Слід відмітити, що проблемними питаннями функціонування комісії по розпорядженню майном є:

- відсутність типового положення про роботу комісії по розпорядженню майном;

- відсутність вимог щодо встановлення графіку проведення засідань комісії по розпорядженню майном;

- відсутність доплат за участь у комісії по розпорядженню майном, як заохочення та компенсації за додаткове навантаження на посадових осіб митного органу;

- відсутність підстави звільнити членів/члена комісії (особливо це стосується секретаря комісії) від виконання основних обов'язків на час роботи комісії по розпорядженню майном, у разі такої необхідності;

- відсутність у членів комісії по розпорядженню майном спеціальних знань для вирішення тих, чи інших питань;

- відсутність практики виділення окремого фінансування на забезпечення роботи комісії по розпорядженню майном, втому числі, для підвищення рівня кваліфікації голови, секретаря та членів комісії, тощо.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.

1. Під компетенцією митного органу, щодо розпорядження майном, оберненим на користь держави пропонуємо розуміти сукупність повноважень окремих посадових осіб та структурних підрозділів митних органів, визначених у законодавстві і спрямованих на виконання повноважень Державної митної служби щодо прийняття, здійснення зберігання, проведення оцінки та реалізації майна, оберненого на користь держави.

2. До суб'єктів, наділених компетенцією на розпорядження майном, оберненим на користь держави визначимо в даному випадку пропонуємо віднести: 1) митний орган; 2) керівника митного органу, заступника або особу, яка виконує обов'язки керівника митниці; 3) комісію, митниці Держмитслужби з питань розпорядження майном; 4) посадових осіб, структурних підрозділів митного органу відповідальні за даний напрямок роботи: відділ бухгалтерського обліку та супроводу операцій з вилученим майном управління бухгалтерського обліку та звітності митниці Держмитслужби та відділ складського обліку, зберігання, оцінки вилученого майна та розпорядження ним управління інфраструктури, держмайна та господарської діяльності митниці Держмитслужби

3. Для покращення роботи у напрямку розпорядження вилученого митними органами майна пропонуємо: затвердити порядок взаємодії структурних підрозділів митного органу; розробити типові положення про роботу комісії по розпорядженню майном; встановити заохочення для членів комісії по розпорядженню майном за додаткове навантаження.

Список використаної літератури:

1. Про створення окремих підрозділів по контролю за майном, що перейшло у власність держави: Наказ Державної митної служби України від 14.08.2006 р. № 690 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0690342-06#Text> (дата звернення: 16.07.2020).
2. Про затвердження Примірного положення про господарсько-експлуатаційний відділ регіональної митниці: Наказ Державної митної служби України від 01.02.2012 р. № 72. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0072342-12#Text> (дата звернення: 23.09.2020).
3. Про затвердження Положення про Управління фінансів, бухгалтерського обліку та звітності

- Державної митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 22.07.2011 р. № 665. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MK110805?an=1> (дата звернення: 24.09.2020).
4. Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов. 23-е изд., М.: Русский язык, 1990. 917 с.
 5. Головань. М.С. Компетенція і компетентність: досвід теорії, теорія досвіду. *Вища освіта України*. 2008. № 3. С.23-30. <https://core.ac.uk/download/pdf/324272272.pdf> (дата звернення: 16.07.2020).
 6. Про визнання професійних кваліфікацій у внутрішньому судноплаванні та про скасування директив Ради 91/672/ЄЕС та 96/50/ЄС від 12.12.2017 р. № 2017/2397: Директива (ЄС) 2017/2397 Європейського Парламенту і Ради від 12 грудня 2017 року. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-17/ed20171212#p96 (дата звернення: 16.07.2020).
 7. Державна фіскальна служба України: управління кадровим потенціалом в умовах інституційних змін : монографія / за заг. ред. О.С. Нагорічної. Хмельницький: ФОП Мельник А.А., 2017. 320 с.
 8. Митний кодекс: Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 16.07.2020).
 9. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 16.07.2020).
 10. Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним : Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 1998 № 1340. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.07.2020).
 11. Порядок реалізації товарів на митних аукціонах, редукаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 4.12.2019 р. № 1050. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1050-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 10.11.2020 р.).
 12. Порядком розпорядження медикаментами, наркотичними засобами, прекурсорами, психотропними речовинами та іншими хімічними сполуками, що переходять у власність держави : Наказ Міністерства охорони здоров'я, Державного департаменту ветеринарної медицини, Мінекобезпеки, Держкоммедбіопрому № 13/24/13/4 від 26.01.1999 р. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG3423.html (дата звернення: 16.07.2020).
 13. Порядок розпорядження майном, конфіскованим за рішенням суду і переданим органам державної влади : Постанова КМУ від 11 липня 2002 р. № 985. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/985-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.07.2020).
 14. Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним : Постановою Кабінету Міністрів України від 25 серпня 1998 № 1340. *Верховна Рада України*. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1340-98-%D0%BF#Text> (дата звернення: 16.07.2020).

Kniaziev V. S. Competence of the customs authority regarding the disposal of property turned in favor of the state

The article examines the competence of the customs authority to dispose of property in favor of the state. It is noted that the State Customs Service has constantly tried to streamline the issue of staffing the disposal of property that becomes the property of the state by creating separate units to control the property that has become the property of the state.

It is emphasized that under the competence of the customs authority to dispose of property in favor of the state, we propose to understand the set of powers of individual officials and structural units of customs authorities, defined by law and aimed at fulfilling the powers of the State Customs Service to accept, store, evaluate and sell property turned in favor of the state. At the same time, the effectiveness of the exercise of powers in respect of such property is directly dependent on the special competencies of customs officers and their relevant training.

It is emphasized that to the subjects endowed with the competence to dispose of the property turned in favor of the state we will define in this case we suggest to carry: 1) customs body; 2) the head of the customs authority, deputy or a person acting as the head of customs; 3) the commission, customs of the State Customs Service on property management issues; 4) officials, structural subdivisions of the customs body responsible for this area of work: the department of accounting and support of operations with seized property of the accounting and reporting department of the State Customs Service and the department of warehousing, storage, valuation of seized property and infrastructure

management, state activities of the State Customs Service customs It is noted that in determining the value of property (goods) it is necessary to cooperate between the structural units of customs, in particular in the implementation of specialized trade organizations. At the same time, officials of the responsible structural units must have higher education in the field of financial, economic and legal orientation.

Key words: *competence, authority, customs authority, customs, commission, order, property, sale, destruction, destruction, processing, free transfer, goods, vehicles for commercial use.*

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.8>**Д. А. Кобильнік**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

СУБ'ЄКТИВНА СТОРОНА ПОДАТКОВОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ: ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті автором підкреслено, що питання залучення до фінансової відповідальності, як і відповідно правової природи такої відповідальності завжди були у центрі уваги правників. У той же час питання винності у контексті фінансово-правової відповідальності довіку були наявні різні думки. Зазначено, що такі різноманітні підходи мали своїм підґрунтям положення чинного на відповідний час законодавства. Якщо вдаватися до темпорального аналізу, то, зважаючи на положення національного законодавства, суб'єктивна сторона (ставлення особи до вчинюваного нею діяння, вина) наразі не є обов'язковою для притягнення суб'єкта фінансових правовідносин до відповідальності, однак такий підхід буде змінено.

Враховуючи вищевикладене, у представленій науковій публікації зосереджено увагу на розгляді суб'єктивної сторони податкового правопорушення, зокрема, такої її складової як вина. На підставі аналізу положень чинного та перспективного (ті, які вже прийняті, однак ще не набули юридичної сили) податкового законодавства зроблено висновок стосовно того, що наявність чи відсутність вини суттєво впливає на стан платника податків. Підкреслено, що законодавець закріпив положення, за якого порушення податкового законодавства можуть бути вчинені лише умисно. Однак, порушення податкового законодавства можуть бути скоєні із необережності, за відсутності умислу платника. У зв'язку із цим потребують також вирішення низка цілком логічних, на наш погляд, питань: по-перше, чи підлягатимуть відповідальності особи за порушення податкового законодавства, вчинені з необережності; по-друге, передбачає чи ні законодавець можливість порушення податкового законодавства з необережності, і які наслідки такого порушення.

Автором також підкреслимо, що встановлення такої складової суб'єктивної сторони як вина у податково-правовому регулюванні потребує подальшого узгодження. Запропонований правовий механізм притягнення платників податків та інших зобов'язаних суб'єктів податкових відносин до фінансової відповідальності містить низку суперечностей, які стануть перешкодою на шляху практичного застосування приписів податкового законодавства.

Ключові слова: фінансова відповідальність, податкове правопорушення, склад податкового правопорушення, вина.

Постановка проблеми. За порушення податкового законодавства платники податків притягуються до фінансової відповідальності. Фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з Податковим кодексом України та іншими законами. Фінансова відповідальність, що встановлюється згідно з цим Кодексом, застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів). Такий припис закріплено у ст. 111 Податкового кодексу України. При цьому, відповідно до ст. 109 Податкового кодексу України податковим правопорушенням є протиправне, винне (у випадках, прямо передбачених цим Кодексом) діяння (дія чи бездіяльність) платника податку (в тому числі осіб, прирівняних до нього), кон-

тролюючих органів та/або їх посадових (службових) осіб, інших суб'єктів у випадках, прямо передбачених цим Кодексом. Діяння вважаються вчиненими умисно, якщо існують доведені контролюючим органом обставини, які свідчать, що платник податків удавано, цілеспрямовано створив умови, які не можуть мати іншої мети, крім як невиконання або неналежне виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Саме таким чином будуть визначатися положення щодо фінансової відповідальності за податкові правопорушення з 1 січня 2021 року у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення

технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16 січня 2020 року [1, 2].

Аналіз останніх досліджень. Позначимо, що питання залучення до фінансові відповідальності, як і відповідно правової природи такої відповідальності завжди були у центрі уваги науковців (А.Й. Іванський, Е.С. Дмитренко, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев та ін.). Водночас стосовно питання винності, тобто суб'єктивної сторони у контексті фінансово-правової відповідальності довіку були наявні різні думки. Звичайно вони мали своїм підґрунтям положення чинного на відповідний час законодавства. Тож, якщо вдаватися до темпорального аналізу, то зважаючи на положення національного законодавства, суб'єктивна сторона (ставлення особи до вчинюваного нею діяння, вина) наразі не є обов'язковою для притягнення суб'єкта фінансових правовідносин до відповідальності, однак такий підхід буде змінено. Тож **метою** статті є характеристика суб'єктивної сторони податкового правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Доволі часто платником податків вчиняються порушення податкового законодавства, при цьому факт порушення зазвичай встановлюється саме у перебігу проведення контрольних заходів. Можна навести чимало прикладів, що будуть торкатися імперативних приписів визначених статтями 16 та 36 Податкового кодексу України, порушення яких будуть підпадати під ознаки фінансового (податкового) правопорушення. При цьому для застосування фінансових санкцій достатнім є лише доведення самого факту правопорушення (але останнє могло бути скоєно платником без наявних ознак умислу як складової вини). Приміром, до такого виду правопорушень може бути віднесено несвоєчасне подання платником податкової звітності у зв'язку з перебуванням останнього в лікарні під наглядом лікарів тощо. В цьому випадку платник позбавлений можливості своєчасно виконати податковий обов'язок у зв'язку з обставинами не залежними від нього і буде притягнутий до відповідальності.

Іншим прикладом може бути наявність технічної помилки або описки при заповненні розрахунково-облікових документів, які призводять до заниження/ завищення доходу платника, не включення до його складу коштів, отриманих на розрахунковий рахунок та ін., що також є податковим правопорушенням у складі якого відсутній умисел за які застосовуються відповідні фінансові санкції.

Тож наразі в цій ситуації для держави, і контролюючих органів, не має значення ставлення особи до того, що така особа порушила приписи податково-правових норм (умисно чи з необережності). І обумовлено це перед усім тим, що головним завданням для держави, як суб'єкта податкових правовідносин, є наповнення доходної частини бюджетів різних рівнів. Рівною мірою для держави важливим є відновлення майнових інтересів держави та територіальних громад, компенсація спричинених збитків (наприклад, у вигляді недоотриманих доходів бюджетів). І тут ми маємо справу із правовідновлювальною функцією фінансово-правової відповідальності, яка певною мірою властива майновими відносинами між публічними та приватними суб'єктами, об'єктами яких виступають податки і збори, бюджетні грошові кошти, валюта і валютні цінності. Окрім того, доцільно вести мову про стимулювання платника податків до належного виконання податкового обов'язку (стимулююча функція), й про покарання особи, яка вчинила порушення відповідних фінансово-правових норм, шляхом справедливого осуду та застосування певних позбавлень (каральна функція). При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що для держави при вирішенні своєрідного фінансово-правового конфлікту першочерговим завданням є саме відновлення та захист фінансових інтересів, аніж застосувати на правопорушника ті або інші обмежувальні заходи немайнового характеру. Тож спостерігаємо, що при порушенні податкового законодавства фінансово-правова відповідальність має багатофункціональну мету застосування.

Показово, що схожа ситуація має місце й при розгляді вини при порушенні бюджетного законодавства. Тут наведемо думку О. А. Музики-Стефанчук та М. О. Федорова, які зазначають, що у бюджетних правовідносинах вина особи правопорушника має місце та значення лише тоді, коли до особи застосовуються заходи кримінальної чи адміністративної відповідальності. Для накладення стягнень за бюджетні правопорушення за ст. 117 Бюджетного кодексу України достатньо факту протиправності, а необхідність встановлення чи доведення вини не завжди є обов'язковою (тобто, існує презумпція вини) [3, с. 94]. У цілому погоджуючись із такою позицією зазначимо, що дійсно, від виду відповідальності, що застосовуються до порушника бюджетного чи податкового законодавства, залежить врахування вини як елементу складу бюджетного пра-

вопорушення, так і обов'язковість її встановлення та доведення. Водночас у разі застосування адміністративної чи кримінальної відповідальності мова вже має йти не про бюджетні правовідносини, адже останні не будуть охоплювати своїм змістом те, що регулюється не бюджетним законодавством, а адміністративними чи кримінальними. Тож виникає цілком закономірне питання: чи є вина важливим і необхідним елементом у контексті залучення саме до фінансової відповідальності? Чи будуть позначені законодавчі ініціативи доречними і доцільними?

Так, науковцями зазначається, що у податковому праві правопорушення породжує відповідальності, але не завжди призводить до покарання. Вважаємо слушними міркування С. П. Бортнікова, який вказує: якщо виходити із завдань податкової відповідальності, то караність є лише засобом повернення порушених регулятивних відносин в їх нормальний стан, хоча податковий штраф і розглядається бюджетом щорічно як джерело доходу, що планується на відповідний період. Далі науковець розмірковує таким чином: держава робить акцент на економічному інтересі – інтересі скарбниці в її поповненні за рахунок податкових надходжень. При цьому державі абсолютно байдуже, навмисно або з необережності утворилася недоїмка (випадково, в результаті арифметичної помилки тощо) [4, с. 294]. Саме такий підхід наразі відображено у податковому законодавстві України. Однак, як ми вже зазначили прийнято Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» [2], яким суттєво змінюються підходи до закріплення фінансової відповідальності, зокрема: (а) запроваджено в межах Податкового кодексу України принципу винної відповідальності платника податку за податкові правопорушення; (б) визначено вимоги стосовно вмотивованості рішення контролюючих органів про накладення штрафів; (в) закріплено перелік податкових правопорушень контролюючих органів; (г) визначено невиключний перелік збитків, яких можуть зазнавати платники податку; (д) закріплено матеріальну відповідальність органу за неправомірні діяння його посадових осіб та безвинну відповідальність контролюючих органів та ін. [5]. Вказані зміни набирають чинності з 1 січня 2021 року.

Тож маємо таку ситуацію, що при вчиненні податкового правопорушення, починаючи

з 2021 року, винність стає обов'язковою ознакою для притягнення суб'єкта до відповідальності. При цьому підкреслимо, що наведена норма передбачає відповідальність як зобов'язаних, так і уповноважених учасників правовідносин.

Загальновизнаним в теорії права є підхід, за яким вина розглядається як психічне ставлення деліктоздатної фізичної особи або особи, уповноваженої на вчинення юридично значущих дій від імені та в інтересах юридичної особи, до здійснюваного їм суспільно шкідливого діяння і його наслідків, в якому проявляється його негативне суб'єктивне ставлення до цінностей суспільства [6, с. 10]. При цьому передбачаються дві форми вини: умисел (прямий / непрямий) та необережність (протиправна самовпевненість та протиправна недбалість). Цілком логічно, що правові проступки і злочини, вчинені умисно, є більш суворо караними, аніж ті, що вчинені з необережності.

Показово, що контролюючий орган має довести, що платник податків діяв нерозумно, недобросовісно та без належної обачності. У разі якщо контролюючий орган не доведе, що платник податків мав можливість для дотримання правил та норм, за порушення яких цим Кодексом передбачена відповідальність, проте не вжив достатніх заходів щодо їх дотримання, платник податків не може бути притягнутий до відповідальності за таке порушення. Положення цього пункту застосовуються виключно в разі, якщо умовою притягнення до фінансової відповідальності за податкове правопорушення є наявність вини платника податків [7, п. 112.7 ст. 112]. Згідно з п. 109.3 ст. 109 Податкового кодексу України випадками, в яких необхідною умовою притягнення особи до фінансової відповідальності за вчинення податкового правопорушення названо встановлення контролюючими органами вини особи виступають положення п. 119.3 ст. 119, п. 123.2-123.5 ст. 123, п. 124.2, 124.3 ст. 124, п. 125¹.2-125¹.4 ст. 125¹ цього Кодексу.

На підставі наведених приписів можемо зробити висновок про наявність колізійності положень щодо вини суб'єкта податкових відносин: з одного боку, відповідно до абз. 2 п. 109.2 ст. 109 Податкового кодексу України вину платника потрібно доводити контролюючим органам через доведення умислу в діях платника податків, а з іншого – вину потрібно доводити за критерієм достатності вжитих дій, тобто безвідносно до внутрішнього ставлення особи до правопорушення. Фактично, законодавець

пропонує запровадити два обов'язкових механізми встановлення вини суб'єкта податкових правовідносин. У той же час чітко не визначається, який з них доцільно застосовувати.

Зазначимо й інші дискусійні аспекти. По-перше, існує потреба в узгодженні положень щодо обов'язковості вини як ознаки податкового правопорушення, оскільки при його визначенні вина встановлюється як обов'язкова ознака, а у п. 109.3 закріплено лише певні випадки, коли вина може не встановлюватися. На нашу думку, слід більш чітко врегулювати наведені положення для їх ефективного правозастосування у подальшому.

По-друге, як ми вказали, пропонується закріпити лише відповідальність за діяння вчинені умисно. Так, діяння вважаються вчиненими умисно, якщо існують доведені контролюючим органом обставини, які свідчать, що платник податків удавано, цілеспрямовано створив умови, які не можуть мати іншої мети, крім як невиконання або неналежне виконання вимог, установлених цим Кодексом та іншим законодавством, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [7, абз. 2 п. 109.1 ст. 109]. Однак, порушення податкового законодавства можуть бути скоєні із необережності, за відсутності умислу платника. У зв'язку із цим потребують також вирішення низка цілком логічних, на наш погляд, питань: по-перше, чи підлягатимуть відповідальності особи за порушення податкового законодавства, вчинені з необережності; по-друге, передбачає чи ні законодавець можливість порушення податкового законодавства з необережності, і які наслідки такого порушення.

Цей аспект є край важливим, про що свідчать й позиції суддів. Тут можна навести постанову Верховного Суду України від 2 червня 2019 р. по справі № 2340/3802/18. Зокрема, предметом розгляду тут було визнання протиправними та скасування рішень контролюючого органу які були ним прийняті з питання своєчасної реєстрації податкових накладних в Єдиному реєстрі податкових накладних. Так, в ході перевірки контролюючим органом встановлено порушення вимог пункту 201.10 статті 201 Податкового кодексу України, а саме, щодо несвоєчасно зареєстрованих податкових накладних у Єдиному реєстрі податкових накладних та застосовано штрафні санкції. При розгляді справи, судами було встановлено, що платник неодноразово звертався до контролюючого органу, проте документ(накладну) не було прийнято

у зв'язку виявленими помилками, а саме: «Блок даних. Невірний підпис - необхідно підтвердити право підпису...». Суди всіх інстанцій визначили, що правопорушення відбулось не з вини платника податків, а у зв'язку з безпідставним неприйняттям податкових накладних контролюючим органом, а причини їх неприйняття не підтверджені жодними належними та допустимими доказами.

В своїй Постанові Верховний Суд щодо вини в податкових правопорушеннях, зазначив, що судами попередніх інстанцій правильно застосовані положення цієї статті з врахуванням встановлених фактичних обставин про безпідставне неприйняття (блокування) відповідачем податкових накладних, які вперше своєчасно подані підприємством для реєстрації, з посиланням на висновки Верховного Суду, здійснені при вирішенні спорів в подібних правовідносинах. Неодноразове намагання позивача здійснити реєстрацію податкових накладних в межах встановлених граничних строків свідчить про відсутність протиправної бездіяльності платника податків та виключає склад податкового правопорушення в розумінні статті 109 Податкового кодексу України. Таким чином, недоведеність вини платника позбавляє його від можливості бути притягнутим до фінансової відповідальності [8].

По-третє, доволі спірним у наукових колах вважалося питання стосовно встановлення вини юридичної особи за податкові правопорушення. Існує дві основних концепції щодо вини юридичної особи – суб'єктивна і об'єктивна. За суб'єктивного підходу (ще його називають «теорією ототожнення») вина юридичної особи вважається доведеною у разі, якщо доведена вина осіб, що займають головні посадові позиції в цій організації, за вчинення правопорушення або злочину в залежності від галузі права. Іншими словами, дії посадових осіб – генерального директора, головного бухгалтера та інших осіб, які приймають важливі рішення в організації, ототожнюються з діями юридичної особи [9]. Об'єктивний підхід виводиться безпосередньо з протиправної поведінки особи, тобто за основу береться об'єктивна сторона правопорушення, і організація визнається винною, виходячи з її фактичних дій (бездіяльності) як деліктоздатного суб'єкта права з вчинення правопорушення. У разі, якщо у організації була можливість здійснити правомірні дії, тобто уникнути вчинення правопорушення, але при цьому вона не пішла цим шляхом, то юридична особа

вважається винною у скоєнні правопорушення [10, с. 86]. На нашу думку, більш доцільним є закріплення суб'єктивного підходу до визначення вини юридичної особи у податкових правовідносинах. Справа в тому, що конструкція юридичної особи виступає певною фікцією у праві, оскільки на практиці все одно йдеться про об'єднання капіталів, знань, вмінь та навичок фізичних осіб. Наведене дозволяє вести мову й про відповідальність фізичної особи – керівника підприємства, установи, організації.

Висновок. На наш погляд, відповіді на позначені нами вище питання є очевидними, адже наявність чи відсутність вини суттєво впливає на стан платника податків. Тож винність має стати важливим і необхідним елементом у контексті залучення саме до фінансової відповідальності, а позначені законодавчі ініціативи стануть більш, ніж доречними і доцільними. Водночас позитивно оцінюючи пропоновані зміни до Податкового кодексу України, підкреслимо, що встановлення такої складової суб'єктивної сторони як вина у податково-правовому регулюванні потребує подальшого узгодження. Пропонований правовий механізм притягнення платників податків та інших зобов'язаних суб'єктів податкових відносин до фінансової відповідальності містить низку суперечностей, які стануть перешкодою на шляху практичного застосування приписів податкового законодавства.

Список використаної літератури:

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодав-

стві: проект Закону України № 1210 від 30.08.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66520;

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві: Закон України від 16.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#n1129>
3. Музика-Стефанчук О. А., Федоров М. О. Проблеми вини у фінансовому праві: монографія. Кам'янець-Подільський: ТОВ «Друкарня Рута». 2015. 244 с.
4. Бортников С. П. Юридическая ответственность в налоговом праве: теория и практика: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2017. 441 с.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» № 446 – IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#n1129>.
6. Юрчак Е. В. Вина как общеправовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. 28 с.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
8. Постанова Верховного Суду України від 2 червня 2019 р. по справі № 2340/3802/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80725093>.
9. Назаренко Б. А. Уголовная ответственность юридических лиц за налоговые преступления: pro et contra. «Российский следователь», 2015, № 14.
10. Демин А. В. Налоговое право России: Учебное пособие. Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006. 269 с.

Kobylnik D. A. Subjective side of the tax offense: on the question of definition

In the article, the author emphasizes that the issue of financial liability, as well as the legal nature of such liability has always been the focus of lawyers. At the same time, the issue of guilt in the context of financial and legal liability has always been divided. It is noted that such various approaches were based on the provisions of the legislation in force at the time. If we resort to temporal analysis, then, given the provisions of national law, the subjective side (the person's attitude to the act, guilt) is not currently required to bring the subject of financial relations to justice, but this approach will change.

Given the above, the presented scientific publication focuses on the consideration of the subjective side of the tax offense, in particular, such a component as guilt. Based on the analysis of the provisions of current and future (those that have already been adopted, but have not yet entered into force) tax legislation, it is concluded that the presence or absence of fault significantly affects the taxpayer's condition. It is emphasized that the legislator has established a provision under which violations of tax legislation can be committed only intentionally. However, violations of tax law may be committed through negligence, in the absence of intent of the payer. In this regard, a number of quite logical, in our opinion, issues also need to be addressed: first, whether a person will be liable for violations of tax legislation committed through negligence; secondly, whether or not the legislator provides for the possibility of violating tax legislation through negligence, and what are the consequences of such a violation.

The author also emphasizes that the establishment of such a component of the subjective side as guilt in the tax law requires further coordination. The proposed legal mechanism for bringing taxpayers and other taxable persons to financial responsibility contains a number of contradictions that will be an obstacle to the practical application of the provisions of tax law.

Key words: *financial responsibility, tax offense, composition of tax offense, guilt.*

УДК 340.12:342.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.9>**Є. А. Кобрусєва**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ЩОДО ПИТАННЯ ТЕРМІНІВ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПОРЯДКУ ПОДАВАННЯ ВІДЗИВІВ ТА ЗАПЕРЕЧЕНЬ В ПОРЯДКУ СТ. 182 КАС УКРАЇНИ, У СПРАВАХ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Стаття присвячена дослідженню адміністративно правового забезпечення права на мирні зібрання у контексті міжнародних стандартів. Проілюстровано аналіз судових рішень в порядку статті 182 КАС України «Подання відповіді на відзив чи заперечення». Оскільки у разі порушення права на мирні зібрання, часто використовуються процесуальні маніпуляції з боку органів публічної адміністрації, у разі розгляду позовної заяви про порушене право на проведення мирного зібрання. Оскільки в порядку статті 182 КАСУ, у строк, який встановлений судом, позивач має право подати відповідь на відзив, а відповідач заперечення, а оскільки норми КАСУ дають можливість встановлення строків, то і маніпуляції з ними можливі без порушень норм та вимог КАСУ.

З акцентовано увагу, що реалії українського суспільства, пробуджують високу активність та прагнення громадян до вирішення проблем держави які стосуються їх загальних інтересів безпосередньо з використанням права на мирні зібрання. Незважаючи на всю важливість дотримання політичних прав громадян в державі, та положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій що зазначені в Конституції України й дотепер належним чином не конкретизовані в поточному законодавстві, нерідко обмежуються, а то і просто порушуються.

З проаналізованих судових рішень автором було сформульовано, були рішення з чітко встановленою датою, в межах якої позивач та відповідач могли скористатися своїм правом подання відзиву/заперечення; приймалися рішення в яких судом не зазначалося ні дати, ні строку на подання відзиву/заперечення, а лише повідомлялося про таку можливість. У тому числі, у зв'язку з особливостями карантинних обмежень протягом 2020 року деякі судові рішення були ухвалені, з урахуванням запобігання поширенню COVID-19, де строки подання відзиву/заперечення суд продовжував на термін дії карантину, що на наш погляд порушує вимоги КАСУ в частині скороченого терміну розгляду заяв, у разі порушення права на мирні зібрання, чи заборону на реалізацію права з приводу свободи мирних зібрань.

Доведено, що право сучасної України знаходиться в певному періоді входження в європейський правовий простір. З огляду на вищевикладене є необхідність приведення українського права у відповідність до норм і принципів міжнародного права є важливим, на ряду з вивченням європейського правового досвіду особливо щодо права на мирні зібрання.

Ключові слова: право на мирні зібрання, аналіз судових рішень, адміністративне правопорушення, відповідальність за порушення встановленого порядку організації мітингів.

Постановка проблеми. Актуальність проблематики особливостей процесуального порядку застосування відзиву у справах про обмеження у реалізації права на мирні зібрання та судового розгляду таких справ. Оскільки суди при вирішенні справ даної категорії повинні досконало та ретельно досліджувати законодавчу базу та докази, котрі надаються разом із позовною заявою позивачами. І тому дуже важливим є розгляд даного питання, вивчення існу-

ючих недоліків з якими зустрічається суд при розгляді позову та винесенні рішення по справі.

Тому дане дослідження надзвичайно важливе, в частині процесуального порядку строків розгляду та вирішення адміністративних справ з реалізації права на мирні зібрання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Водночас слід зазначити, що питання адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання неодноразово привертало

увагу науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В.Г. Поліщук, Е.Є. Регушевський, М.Л. Середа, М.І. Смокович, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополевський, О.В. Тронько, А.Є. Шевченко.

Метою статті є дослідження особливостей та специфічності процесуального порядку застосування ст. 182 КАСУ, в рамках справ за адміністративними позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Виклад основного матеріалу. Право громадян на мирні зібрання є одним з основних конституційних гарантій їх самовираження, висловлення своїх думок, можливістю відстоювати свої соціальні, економічні та політичні права і прямою конституційною нормою яка гарантується державою та закріплена в статті 39 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Саме тому судові спори щодо реалізації права на мирні зібрання, з різноманітних питань та сфер діяльності, становлять значну частину звернень до адміністративних судів. Аналіз судових рішень ми здійснили не обираючи конкретну сферу посягань на порушені права. І проаналізувавши судові рішення за 2020 рік, ми зосередили основну увагу на питаннях порушення термінів та процесуального порядку подання відзивів та заперечень в порядку ст. 182 КАС України, ухвалені рішення судами по справам були найрізноманітніші.

Судові спори щодо реалізації права громадян на мирні зібрання складають значну практику діяльності адміністративних судів.

Відповідно до статті 6 КАС України суд при вирішенні справ керується принципом верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. Однак під час розгляду та вирішення справ зазначеної категорії суди нечасто використовують практику Європейського суду з прав людини, як і інше міжнародне законодавство, що регулює питання реалізації права на мирні зібрання (за винятком статті 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року), хоча в умовах часткової неврегульованості розглядуваних питань національним законо-

давством європейська практика може значно полегшити вирішення справ та сприятиме забезпеченню реалізації права людини на мирні зібрання в Україні.

Свої позиції щодо реалізації передбаченого статтею 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод права на свободу мирних зібрань Європейський суд з прав людини висловив у рішеннях у справах Також адміністративні суди під час розгляду та вирішення справ стосовно реалізації права на мирні зібрання повинні застосовувати Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені експертами Бюро з демократичних інституцій і прав людини Організації з безпеки та співробітництва в Європі (БДІПЛ ОБСЄ), які визначають параметри реалізації законодавства відповідно до міжнародних норм та наводять приклади дії основних принципів на основі передового міжнародного досвіду.

Проблема дотримання свободи зібрань набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які вже неодноразово відбувалися в Україні.

Ми спробували проаналізувати судові справи, та окреслити особливості процесуального розгляду.

Наприклад, по справі № 420/11770/20 30 листопада 2020 року в м. Одеса Суддя Одеського окружного адміністративного суду Свіда Л.І., розглянув позовну заяву Товариства з обмеженою відповідальністю «ГРАД ІНВЕСТ ПЛЮС» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України про визнання протиправними дій. Під час розгляду встановлено, що до суду звернулося Товариство з обмеженою відповідальністю «ГРАД ІНВЕСТ ПЛЮС» з позовною заявою до Державної архітектурно-будівельної інспекції України про визнання протиправними дій щодо прийняття рішення про відмову у видачі сертифікату, що засвідчує відповідність закінченого будівництвом об'єкту: «Будівництво багатоквартирних 4-поверхових житлових будинків (поз. № 267, 268, 273, 274 по генплану) за адресою: Масив №10, земельні ділянки №№ 181/1, 181/2, 182/1, 182/2, 183/1, 183/2, Авангардівської селищної ради, Овідіопольського району, Одеської області».

Ухвалою суду було прийнято до розгляду позовну заяву. Встановлено відповідачу п'ятнадцятиденний строк з дня вручення даної ухвали для подання відзиву на позовну заяву.

Встановлено позивачу п'ятиденний строк з дня отримання відзиву для подання відповіді на

відзив, копія якої одночасно з поданням до суду повинна бути надіслана іншим учасникам справи.

Встановлено відповідачу п'ятиденний строк з дня отримання відповіді на відзив для подання заперечення, копія якого одночасно з поданням до суду повинна бути надіслана іншим учасникам справи [1].

26 серпня 2020 року в м. Сєвєродонецьк по справі № 360/1782/20 Луганський окружний адміністративний суд у складі: головуючого судді Смішливої Т.В., за участю: секретаря судового засідання Чепурової К.В., представника позивача Жадана О.О. – самопредставництво, витяг з ЄДРПОУ, представника відповідача – Батури І.В., адвокат, дов. № 590/1 від 06.07.2020, розглянув у відкритому судовому засіданні питання про прийняття відзиву на заяву про зменшення позовних вимог адвоката Батури Івана Віталійовича у справі за позовом Головного управління ДПС у Луганській області до Лисичанського комунального автотранспортного підприємства 032806 про стягнення податкового боргу,

Розглянувши відзив на заяву про зменшення позовних вимог, суд зазначає таке, що нормами КАС України не передбачено такої заяви по суті справи як відзив на заяву про зменшення позовних вимог.

Крім того, з аналізу положень статей 180, 181 та 182 КАС України суд дійшов висновку, що відзив відповідача на позов повинен бути поданий у строк проведення судом підготовчого провадження.

Оскільки КАС України не передбачає можливості подання відзиву на заяву про зменшення позовних вимог, а також враховуючи, що відзив подано після закриття підготовчого провадження, суд вважає за необхідне повернути її представнику відповідача без розгляду [2].

25 лютого 2020 р. в м.Одеса по справі № 486/182/20 П'ятий апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: судді-доповідача: Федусика А.Г., суддів: Бойка А.В., Шевчук О.А. розглянув можливість відкриття апеляційного провадження за апеляційною скаргою Головного управління Пенсійного фонду України в Миколаївській області на ухвалу Южноукраїнського міського суду Миколаївської області від 04 лютого 2020 року по справі № 486/182/20 за заявою Головного управління Пенсійного фонду України в Миколаївській області про заміну сторони виконавчого провадження.

Судом по даній справі було ухвалено рішення відкрити апеляційне провадження за апеля-

ційною скаргою Головного управління Пенсійного фонду України в Миколаївській області на ухвалу Южноукраїнського міського суду Миколаївської області від 04 лютого 2020 року по справі № 486/182/20 за заявою Головного управління Пенсійного фонду України в Миколаївській області про заміну сторони виконавчого провадження.

Запропоновано особам, які беруть участь у справі, подати до П'ятого апеляційного адміністративного суду відзив на апеляційну скаргу у строк 5 (п'ять) днів з моменту отримання копії даної ухвали [3].

30 березня 2020 року в м. Дніпро по справі № 182/7521/19 Третій апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: суддя-доповідач: Шальєва В.А. судді: Білак С.В., Олефіренко Н.А., перевірів на відповідність вимогам Кодексу адміністративного судочинства України апеляційну скаргу ОСОБА_1 на рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29.01.2020 в адміністративній справі № 182/7521/19 за позовом ОСОБА_1 до Головного Управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області про визнання дій неправомірними та зобов'язання вчинити певні дії.

Ухваленим рішенням суд відкрив апеляційне провадження за апеляційною скаргою ОСОБА_1 на рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29.01.2020 в адміністративній справі № 182/7521/19. Встановив Головному Управлінню Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області десятиденний строк з дня отримання копії апеляційної скарги для подання письмового відзиву на апеляційну скаргу [4].

27 березня 2020 року по справі № 182/4465/19(6-а/0182/2/2020) Третій апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: головуючого – судді-доповідача Бишевської Н.А. суддів: Добродняк І.Ю., Семененка Я.В., перевірів на відповідність вимогам Кодексу адміністративного судочинства України апеляційну скаргу ОСОБА_1 на ухвалу Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 21 лютого 2020 року у справі № 182/4465/19(6-а/0182/2/2020) за позовом ОСОБА_1 до Головного управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області про накладення штрафу за наслідками розгляду звіту про виконання судового рішення.

Винесеним рішенням по справі суд ухвалив: відкрити апеляційне провадження за апеляційною скаргою ОСОБА_1. Учасникам справи

запропонувати у десятиденний строк з моменту отримання даної ухвали надати суду відзив на апеляційну скаргу та докази надсилання копій відзиву іншим учасникам справи [5].

10 листопада 2020 року по справі № 340/182/20 Третій апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: головуєчого – судді-доповідача Добродняк І.Ю. суддів: Бишевської Н.А., Семененка Я.В., перевірів на відповідність вимогам Кодексу адміністративного судочинства України апеляційну скаргу ОСОБА_1 на додаткове рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 05 жовтня 2020 року у справі №340/182/20 за позовом ОСОБА_2 до Соколівської сільської ради, третя особа: ОСОБА_1 про визнання протиправними та скасування рішень.

Суд по даній справі ухвалив відкрити апеляційне провадження за апеляційною скаргою ОСОБА_1 на додаткове рішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 05 жовтня 2020 р. в адміністративній справі № 340/182/20 за позовом ОСОБА_2 до Соколівської сільської ради про визнання протиправними та скасування рішень.

Учасникам справи запропоновано надати суду відзив на апеляційну скаргу та докази надсилання копій відзиву іншим учасникам справи [6].

Третій апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: головуєчого – судді Ясенової Т.І. (доповідач), суддів: Головка О.В., Суховарова А.В., 08 січня 2020 року в м. Дніпро по справі № 182/756/17(6-а/0182/8/2019) перевірів на відповідність вимогам Кодексу адміністративного судочинства України апеляційну скаргу Департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації на ухвалу Нікопольського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 05.11.2019 в адміністративній справі №182/756/17(6-а/0182/8/2019) за позовом ОСОБА_1 до Департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії.

За результатами розгляду суд ухвалив відкрити апеляційне провадження за апеляційною скаргою Департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації.

Запропонувати відповідачу (позивачу, третій особі) у строк - протягом 5 днів з дня отримання копії ухвали суду про відкриття апеляційного провадження, подати до суду апеляційної

інстанції відзив на апеляційну скаргу разом з доказами надсилання (надання) його копії (з копіями доданих до нього документів) іншим учасникам справи [7].

22.10.2020 року суддя Херсонського міського суду Херсонської області Войцеховська Я.В., ознайомившись з матеріалами адміністративного позову, по справі № 766/16774/20 н/п 2-а/766/762/20, ОСОБА_1 до Дільничної виборчої комісії №650646 Територіального виборчого округу № 182, третя особа: Відділ ведення державного реєстру виборців Дніпровської районної у м. Херсоні ради про включення до списку виборців, встановив, що позивач звернулася до суду з позовом, відповідно до якого просить суд ухвалити рішення, яким зобов'язати відповідача уточнити списки виборців та внести її до списку виборців на виборчій дільниці № 650646 територіального виборчого округу № 182; ухвалене рішення направити до відділу ведення державного реєстру виборців Дніпровської районної у м. Херсоні ради та до дільничної виборчої комісії.

В даному випадку суд ухвалив відкрити провадження у адміністративній справі за позовом ОСОБА_1 до Дільничної виборчої комісії № 650646 Територіального виборчого округу № 182, третя особа: Відділ ведення державного реєстру виборців Дніпровської районної у м. Херсоні ради про включення до списку виборців.

Відповідач, до початку розгляду справи за суті, має право подати відзив на позовну заяву [13].

Наступною розглянемо справу № 766/16778/20, н/п 2-а/766/764/20, по якій 22.10.2020р. суддя Херсонського міського суду Херсонської області Кузьміна О.І., розглянув матеріали адміністративного позову ОСОБА_1 (місце проживання: АДРЕСА_1) до дільничної виборчої комісії №650628 територіального виборчого округу №182 (місцезнаходження: м. Херсон, провул. Смоленський, буд. 80) про включення до списків виборців.

Рішенням по даній справі суд постановив відкрити провадження у справі за позовом ОСОБА_1 (місце проживання: АДРЕСА_1) до дільничної виборчої комісії №650628 територіального виборчого округу №182 (місцезнаходження: м. Херсон, провул. Смоленський, буд. 80) про включення до списків виборців.

Відповідач до початку розгляду справи за суттю має право подати відзив на позовну заяву [14].

15 квітня 2020 р. в приміщенні суду за адресою: м.Слов'янськ, вул. Добровольського, 1 суддя Донецького окружного адміністратив-

ного суду Голуб В.А., розглянув у підготовчому засіданні в порядку письмового провадження адміністративну справу № 200/1763/20-а за позовом ОСОБА_1 до Маріупольського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області про визнання протиправним та скасування рішення від 11.01.2020 року № 5 та зобов'язання вчинити певні дії.

Як вбачається з матеріалів справи, відповідачем не надано відзив на позовну заяву. Натомість, суд вважає за можливе забезпечити право відповідача надати відзив на позовну заяву, позивачу відповідь на такий відзив, а відповідачу право на надання заперечення на відповідь на відзив.

Суд по закінченню судового розгляду ухвалив відкласти підготовче засідання у адміністративній справі за позовом ОСОБА_1 до Маріупольського об'єднаного управління Пенсійного фонду України Донецької області про визнання протиправним та скасування рішення від 11.01.2020 року № 5 та зобов'язання вчинити певні дії до 09 год 00 хв 13.05.2020 року.

Роз'яснити сторонам, що під час дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України з метою запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19), строки, визначені статтями 47, 79, 80, 114, 122, 162, 163, 164, 165, 169, 177, 193, 261, 295, 304, 309, 329, 338, 342, 363 КАС України, а також інші процесуальні строки щодо зміни предмета або підстави позову, збільшення або зменшення розміру позовних вимог, подання доказів, витребування доказів, забезпечення доказів, а також строки звернення до адміністративного суду, подання відзиву та відповіді на відзив, заперечення, пояснень третьої особи щодо позову або відзиву, залишення позовної заяви без руху, повернення позовної заяви, пред'явлення зустрічного позову, розгляду адміністративної справи, апеляційного оскарження, розгляду апеляційної скарги, касаційного оскарження, розгляду касаційної скарги, подання заяви про перегляд судового рішення за нововиявленими або виключними обставинами продовжуються на строк дії такого карантину [15].

По справі № 286/1697/20 25 червня 2020 року суддя Овруцького районного суду Житомирської області Вачко В.І., розглянув позовну заяву ОСОБА_1 до інспектора роти № 2 батальйону патрульної поліції в с. Чайки Управління патрульної поліції в Київській області Новікова Віталія Леонідовича про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Судом було ухвалено відкрити провадження у справі за позовною заявою ОСОБА_1 до інспектора роти № 2 батальйону патрульної поліції в с. Чайки Управління патрульної поліції в Київській області Новікова Віталія Леонідовича про скасування постанови у справі про адміністративне правопорушення, розгляд якої проводити в порядку спрощеного провадження.

Відповідачу протягом п'ятнадцяти днів із дня вручення ухвали про відкриття провадження у справі подати відзив на позов.

Встановити позивачеві строк для подання відповіді на відзив до 21.07.2020 року.

Відповідачеві встановити строк для подання заперечень до 28.07.2020 року.

Роз'яснити відповідачеві право на подачу заяви із запереченням проти розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження в строк для подання відзиву [16].

23 листопада 2020 року в м. Київ по справі № 640/26104/20 суддя Округного адміністративного суду міста Києва Шрамко Ю.Т., ознайомився із позовною заявою та доданими матеріалами Головного управління ДПС у м. Києві (місцезнаходження: 04116, м. Київ, вул. Шолуденка 33/19) до Товариства з обмеженою відповідальністю «Інтермаріум» (місцезнаходження: 01024, м. Київ, вул. Академіка Богомольця, 7/14, кв. 182) про стягнення коштів,

По закінченню розгляду суд ухвалив відкрити провадження в адміністративній справі за позовом Головного управління ДПС у м. Києві до Товариства з обмеженою відповідальністю «Інтермаріум» про стягнення коштів.

Встановити відповідачу п'ятнадцятиденний термін із дня отримання копії даного судового рішення для подання до суду відзиву на позовну заяву (відзиву) у порядку, визначеному в ст. 162 КАС України.

Встановити позивачу триденний термін із дня отримання відзиву відповідача для подання до суду відповіді на відзив у порядку, встановленому в ст. 163 КАС України.

Встановити відповідачу триденний термін із дня отримання відповіді на відзив позивача для подання до суду заперечень проти відповіді на відзив у порядку, встановленому в ст. 164 КАС України [17].

29 травня 2020 року суддя Петрівського районного суду Кіровоградської області Колесник С. І., вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі № 941/654/20 за позовом ОСОБА_1 до поліцейського 2 роти 3 батальйону Управління

патрульної поліції в Дніпропетровській області Департаменту патрульної поліції Рау Данила Сергійовича про скасування постанови серії ЕАК № 2327362 від 01.04.2020 року про притягнення до адміністративної відповідальності, встановив, що позивач звернувся в суд з адміністративним позовом до поліцейського 2 роти 3 батальйону Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області Департаменту патрульної поліції Рау Данила Сергійовича про скасування постанови серії ЕАК № 2327362 від 01.04.2020 року про притягнення до адміністративної відповідальності.

По даному рішення судом було ухвалено відкрити провадження у справі за позовною заявою ОСОБА_1 до поліцейського 2 роти 3 батальйону Управління патрульної поліції в Дніпропетровській області Департаменту патрульної поліції Рау Данила Сергійовича про скасування постанови серії ЕАК № 2327362 від 01.04.2020 року про притягнення до адміністративної відповідальності.

Визначити відповідачу п'ятнадцятиденний строк з дня вручення даної ухвали для подання відзиву на позовну заяву. Встановити позивачу п'ятиденний строк з дня отримання відзиву для подання відповіді на відзив. Встановити відповідачу п'ятиденний строк з дня отримання відповіді на відзив для подання заперечення [18].

23 березня 2020 року суддя Волинського окружного адміністративного суду Плахтій Н.Б. в м. Луцьк, вивчив позовну заяву по справі № 140/4087/20 Приватного підприємства «МАКСІ АВТО» (43020, м. Луцьк, вул. Рівненська, 76 А) до Головного управління ДПС у Волинській області (43010, м. Луцьк, Київський майдан, 4) про скасування рішення та зобов'язання вчинити дії.

Дослідивши матеріали справи суд ухвалив прийняти позовну заяву до розгляду та відкрити провадження в адміністративній справі за позовом Приватного підприємства «МАКСІ АВТО» (43020, м. Луцьк, вул. Рівненська, 76 А) до Головного управління ДПС у Волинській області (43010, м. Луцьк, Київський майдан, 4) про скасування рішення та зобов'язання вчинити дії.

Встановити відповідачу строк для подання відзиву на позов п'ятнадцять днів з дня вручення йому ухвали про відкриття провадження у справі. Встановити позивачу дводенний строк з дня отримання відзиву для подання до суду відповіді на відзив. Встановити відповідачу дводенний строк з дня отримання відповіді на відзив для подання заперечення [19].

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши ряд судових рішень за 2020 рік з питань термінів та процесуального порядку подання відзивів та заперечень (ст. 182 КАС України) ухвалені рішення судами по справам були найрізноманітніші, наприклад:

– були рішення з чітко встановленою датою, в межах якої позивач та відповідач могли скористатися своїм правом подання відзиву/заперечення;

– приймалися рішення в яких судом не зазначалося ні дати, ні строку на подання відзиву/заперечення, а лише повідомлялося про таку можливість;

– в одному із рішень суд ухвалив, що з метою запобігання поширенню COVID-19 строки подання відзиву/заперечення продовжуються на термін дії карантину.

Під час аналізу ухвалених рішень, було отримані такі дані, що мінімальний термін на подання відзиву/заперечення був встановлений судом – 2 дні, а максимальний – 15 днів.

Непоодинокі випадки зустрічалися, коли суд за клопотання продовжував строк для підготовки і подання відзиву/заперечення.

Тому, можна зауважити, на тому, що кожна справа, обставини по ній і кожне рішення індивідуальне і при винесенні рішень суд повинен бути як ніколи об'єктивним.

Список використаної літератури:

1. Справа № 420/11770/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93159501>
2. Справа № 360/1782/20// Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91150494>
3. Справа № 486/182/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87798587>
4. Справа № 182/7521/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88500731>
5. Справа № 182/4465/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88645025>
6. Справа № 340/182/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92929045>
7. Справа № 182/756/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86827695>
8. Справа № 383/1165/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93307021>

9. Справа № 815/4872/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88173304>
10. Справа № 360/567/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88234830>
11. Справа № 815/4872/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87860361>
12. Справа № 182/2993/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90882587>
13. Справа № 766/16774/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92398979>
14. Справа № 766/16778/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92364708>
15. Справа № 200/1763/20-а // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88767660>
16. Справа № 286/1697/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90032669>

Kobrusieva Ye. A. On the issue of terms and procedural order for the submission of statements of defense and objections pursuant to art. 182 of CAP of Ukraine in cases of the exercise of citizens' right to peaceful assembly

The article is devoted to the study of administrative and legal support of the right to peaceful assembly in the context of international standards. The analysis of court decisions in accordance with Article 182 of the Criminal Procedure Code of Ukraine "Submission of a response to a revocation or objection" is illustrated. As procedural manipulations by public administration bodies are often used in case of violation of the right to peaceful assembly, in case of consideration of a claim for violation of the right to hold peaceful assembly. Since, according to Article 182 of the code of administrative justice, within the time limit set by the court, the plaintiff has the right to respond to the recall and objections of the defendant, and since the code of administrative justice allows to set deadlines, their manipulation is possible without violating the rules and requirements of the code of administrative justice.

It is emphasized that the realities of Ukrainian society provoke high activity and desire of citizens to solve the problems of the state, affecting their common interests directly with the use of the right to peaceful assembly. Despite the importance of respecting the political rights of citizens in the country, as well as the provisions on freedom of assembly, rallies, street marches and demonstrations, which are enshrined in the Constitution of Ukraine and still insufficiently defined by current legislation, are often restricted or even violated.

Of the analyzed decisions formulated by the author, there were decisions with a clearly defined date, during which the plaintiff and the defendant could exercise their right to file a response objection; Decisions were made in which the court did not specify the date or deadline for filing a revocation objection, but only announced such a possibility. In particular, due to the peculiarities of quarantine restrictions during 2020, some court decisions were made taking into account the prevention of the spread of COVID-19, where the court continued to revoke object during the quarantine, which, in our opinion, violates part of the shortened period of consideration or a ban on exercising the right to freedom of peaceful assembly.

It is proved that the law of modern Ukraine is in a certain period of entry into the European legal space. In view of the above, the need to bring Ukrainian legislation into line with the norms and principles of international law is important together with the study of European legal experience, especially with regard to the right to peaceful assembly.

Key words: *right to peaceful assembly, analysis of court decisions, administrative offense, liability for violation of the established procedure for organizing rallies.*

Б. В. Коваленкоаспірант кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ЗАСАД СЛУЖБОВОГО ПРАВА

У статті розглядаються питання щодо європейських засад службового права. Автор виокремлює та визначає критерії класифікації міжнародних (європейських) джерел службового права, згадані в науковій літературі, узагальнює погляди на порушене питання. Україна як самостійна й незалежна держава зробила еволюційний крок на шляху до євроінтеграції. У 2014 році було підписано Угоду про Асоціацію між Україною та ЄС, що після вступу до Ради Європи й ратифікації Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод остаточно підтвердило підтримку загальноєвропейських цінностей. Відповідно до положень цієї Угоди, з 01 січня 2016 року передбачено створення поглибленої та всеохопної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, вільне переміщення товарів, послуг, капіталу, частково робочої сили, що надалі зумовить поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС. Необхідність виконання визначених у цій Угоді зобов'язань зумовлює важливість і актуальність дослідження загальних засад формування правової системи Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема тієї її частини, яка присвячена питанням службового права. Становлення європейських засад службового права стало результатом функціонування співробітництва України та ЄС. Отже, запровадження в Україні європейських засад службового права зумовлює необхідність гармонізації захисту прав учасників цих відносин, що слушно підкреслює автор статті. Службове право ЄС стало результатом гармонізації службового законодавства різних держав-членів ЄС і наслідком реалізації положень установчих договорів ЄС. Реалізація положень Амстердамського договору 1997 року зумовила ухвалення численних законодавчих актів, якими було запроваджено надзвичайно важливі процедури. Перші загальноєвропейські процедури є автономними, комплексними провадженнями із розгляду службових справ транскордонного характеру. Саме вони стали основою єдиного службового права ЄС як універсального механізму захисту прав службовців ЄС, про що зауважує автор. Підписання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС зумовлює виникнення відповідних взаємних зобов'язань, належне виконання яких може зумовити бажаний вступ України до ЄС. Але цьому вступові передують здійснення комплексного реформування щодо дотримання стандартів ЄС. Правова природа асоціації має договірний характер і покликана допомогти асоційованим країнам підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних із членством у ЄС, зокрема через ґрунтовне дослідження та визначення шляхів можливої гармонізації законодавства. Саме це й має стати логічним продовженням наукових пошуків науковців. Пропозиції автора статті стосуються того, що партикулярні зміни національного законодавства не призведуть до створення стабільної та ефективної системи службового права, яка відповідала б загальноєвропейським стандартам, що є необхідною передумовою набуття Україною членства в ЄС. До цього часу впродовж періоду набуття Україною членства в ЄС гармонізація національного законодавства стане тим необхідним підґрунтям, що забезпечить реальні перспективи євроінтеграційних прагнень і більшу співпрацю та взаємодію між нашими державами.

Ключові слова: європейські засади службового права, класифікація.

Постановка проблеми. Джерела службового національного права являють собою найбільш розгалужену групу, представлену: Конституцією України, законами, указами Президента України, нормативно-правовими актами публічної адміністрації, рішеннями судів та іншими джерелами. Міжнародні (європейські) джерела

службового права представлені меншою кількістю правових актів. Йдеться про ті правові акти міжнародного характеру, які пройшли процедуру ратифікації в Україні.

Оцінка стану літератури. Прикладом таких актів можна назвати: Резолюцію 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки поса-

дових осіб з підтримання правопорядку» [7, с. 89-90], яка визначає межі правомірної поведінки посадових осіб, а також містить низку положень процесуального та організаційного характеру щодо діяльності з підтримання правопорядку; Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 р., у ч. II ст. 7 якої чітко вказується на право жінок брати участь у формуванні та здійсненні політики уряду та займати державні посади, а також здійснювати всі державні функції на всіх рівнях державного управління [8, с. 34-35]; рішення Європейського суду з прав людини у справі «Кечко проти України» (заява № 63134/00) [9, с. 51-52; 2], в якому Європейський суд зауважив, що держава може вводити, призупиняти чи закінчити виплату надбавок з державного бюджету, у тому числі і державним службовцям, однак свідомо відмова в цих виплатах не допускається, доки відповідні положення є чинними (п. 23 Рішення Суду) [3, с. 9].

Отже, з урахуванням викладеного, під джерелами службового права пропонуємо розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби.

Метою статті є узагальнення й обґрунтування поглядів на науковий процес здійснення систематизації та класифікації європейських принципів службового права.

Завдання поданого матеріалу по обраній проблемі. Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребує створення та реформування питань пов'язаних з службовим правом спираючись на стандарти, принципи і норми, вироблені світовою спільнотою. Відсутність прозорості державної служби є однією з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Проголошений Україною шлях до Європейського Союзу передбачає адаптацію національного законодавства до норм європейського співтовариства. Міжнародні стандарти державної служби та принципи службового права взагалі, у свою чергу, полягають в об'єктивності, прозорості, справедливості та неупередженості, відданості інтересам суспільства. Необхідність адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу, щодо забезпечення ефективності боротьби з корупцією Україна повинна сприяти прозоро-

сті діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів, відображається в різних нормативно-правових документах [1, с. 29-30].

В Польщі після адміністративної реформи, у національне законодавство службового права, були впроваджені такі принципи, як: прозорість, відкритість і підзвітність, що означало ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, більш широких повноважень для демократично вибраних місцевих влад. Найважливіші зміни в органах влади Польщі, за період реформ такі: зміцнення принципу субсидіарності; впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату); детальне регламентування процесу прийняття рішень (принцип відкритості); збільшення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації; заміна ієрархічних зв'язків горизонтальними (як всередині окремих інституційних структур, так між ними).

У Німеччині професійна державна служба з'явилася однією з перших у Європі. Вона будувалася на основі принципів відданості службі, законності, єдності, професійності і стабільності [8, с. 25].

У частині третій статті 33 Конституції ФРН встановлено принцип рівності суб'єктів публічної служби. Ніхто не може бути ущемлений у своїх правах через релігійні віросповідання, світогляд чи приналежність до політичних партій. У галузях, де в управлінських структурах недостатньо представлені жінки, за рівної професійної підготовки їм надається перевага.

Державна служба Німеччини засновується на принципі єдності, що забезпечується загальною для всіх рівнів системою звань і чинів, спільними правилами проходження служби, переліком прав, обов'язків, обмежень і гарантій, пенсійного забезпечення й оплати праці [4, с. 31-32].

Конституційною основою оплати праці службовців ФРН є принцип "утримання" – один з основних принципів статусу чиновника (Sorgepflicht). Держава має дбати про благо службовця і благо його сім'ї, надавати допомогу і захищати його в період трудової діяльності. Фактично держава платить не за працю службовця, вона оплачує його функцію. Оплата

праці має бути співмірною і відповідати займаний посаді. Вона має забезпечити працівникові можливість повністю присвятити себе своїй роботі, оскільки лише фінансово незалежний службовець може самовіддано працювати на державу. На нашу думку, цей принцип слід інтегрувати у законодавство нашої країни, задля боротьби країни з корупцією в органах влади, шляхом створення сприятливих умов праці.

Службовець у Німеччині має право на доступ до своєї особової справи. Його зобов'язані повідомити про всі скарги на нього або негативний висновок про його діяльність, при цьому думка працівника заноситься до його особової справи.

Основні обов'язки державних службовців визначаються принципом публічно-правових службових відносин. Чиновник зобов'язаний виконувати всі розпорядження свого керівника; він несе особисту відповідальність за правомірність своїх дій у процесі виконання посадових обов'язків. Якщо службовець має сумнів щодо законності розпоряджень свого начальства, він зобов'язаний негайно поінформувати про це свого безпосереднього керівника. Якщо його сумніви не розсіялися, чиновник має право на звернення до вищого керівника. При цьому підтвердження розпорядження для чиновника має бути дано в письмовому вигляді.

Зарубіжний досвід нормативного регулювання принципів службового права характеризується меншою кількістю принципів, але серед них, як правило, завжди є: верховенство права, законність, політична нейтральність та лояльність, стабільність, прозорість, відповідальність. Наприклад, Законом Республіки Болгарії встановлено, що проходження служби спирається на принципи законності, лояльності, відповідальності, стабільності, політичної нейтральності та ієрархічної підлеглості. В Литві публічна служба базується на принципах верховенства права, рівності, лояльності, політичної нейтральності, прозорості, відповідальності за прийняті рішення та кар'єрного розвитку [6]. І фактично схожий перелік можна знайти у законі будь-якої демократичної країни. Отже, ключовими принципами службового права є: 1) *верховенство права* – зокрема, підпорядкування діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб потребам реалізації прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед усіма іншими цінностями. Саме пріоритет прав і свобод людини, на наш погляд, визначає суть принципу верховенства права.

Реалізація принципу верховенства права, що закріплений статтею 8 Конституції України, має стати вирішальним фактором реформування публічної служби. На запровадження такого підходу слід спрямувати роботу з підбору і виховання кадрів державного апарату; 2) *законність* – обов'язок публічного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип спрямований на недопущення свавілля у діяльності публічних службовців. Службовець несе юридичну відповідальність за рішення, які він готує і приймає, за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків, що має стимулювати сумлінне і правильне виконання службовцями своїх обов'язків; 3) *патріотизм і публічність* – віддане служіння українському народові та пріоритетне ставлення до забезпечення загального інтересу привиконанні службових обов'язків. Ще однією стороною принципу публічності є діяльність за мандатом (уповноваженням) держави або громади; 4) *професійність* – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службових обов'язків. Професіоналізм публічного службовця покликаний гарантувати якісне виконання функцій органами публічної влади, забезпечити постійне покращення професійних якостей. Принцип професіоналізму публічних службовців характеризується компетентністю службовців, що передбачає: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти, навичок, вивчення і освоєння передового досвіду, результативність роботи; 5) *політична нейтральність* – утримання публічного службовця від демонстрації свого ставлення до політичних партій, а також власних політичних поглядів та недопущення їх впливу на виконання службових обов'язків. Принцип позапартійності публічної служби (політичного нейтралітету публічних службовців) означає також заборону відбору кадрів для публічної служби за їх політичними поглядами. Окремими законами встановлено заборону лише службовців мілітаризованої служби (військової служби та служби у правоохоронних органах) займатися політичною діяльністю і перебувати у політичних партіях, рухах, інших громадських об'єднаннях, які мають політичні цілі [5, с. 48].

Принцип політичного нейтралітету щодо діяльності службовців закріплений у законодавстві США, Франції, Великобританії та інших держав. І хоча його змістовне наповнення суттєво відрізняється залежно від рівня розвитку

політичної і правової культури країни, але здебільшого реалізація цього принципу еволюціонує від повної заборони на політичну діяльність і членство в політичних партіях до диференційованого підходу, що залежить від категорії посади чиновника. Поряд з цим принципом в законодавстві деяких європейських країн закріплено принцип лояльності демократично вибраній владі. Під лояльністю до політичного керівництва держави розуміють підпорядкованість діяльності публічного службовця потребам законнообраних парламенту, глави держави та законно сформованого Уряду;

6) *прозорість і відкритість* – забезпечення обов'язковості оприлюднення публічної інформації органом влади та можливість отримання відкритої (несекретної) інформації про діяльність органів влади і публічних службовців за запитом громадянина. Принцип прозорості у здійсненні публічної служби обумовлений, з одного боку, необхідністю участі громадян в управлінні публічними справами, а з іншого – необхідністю забезпечення підконтрольності діяльності публічних службовців суспільству. Публічний службовець повинен гарантувати прозорість у прийнятті рішень та дій та може обмежувати доступ до інформації тільки у випадках, передбачених законом. У деяких країнах (наприклад, скандинавських) службовці мають погоджуватись на оприлюднення особистої інформації про їх особу, в тому числі щодо доходів та видатків службовця та його родини. Для України така превентивна антикорупційна практика теж могла б відіграти позитивну роль;

7) *стабільність* – призначення публічних службовців, як правило, на невизначений термін, незалежність персонального складу корпусу публічної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів. З цього приводу ще в 1887 році Вудро Вільсон зазначав, що зміна політичного керівництва не повинна впливати на діяльність незмінюваного адміністративного апарату. Звільнення держаних службовців має здійснюватись лише у передбачених законом випадках, які виключають можливість політичного або іншого суб'єктивного тиску на службовця;

8) *добросовісність* – спрямованість дій публічного службовця на захист публічного інтересу та відмова від керівництва приватним інтересом при здійсненні наданих йому повноважень. Публічний службовець повинен бути непідкупним, відмовлятися від подарунків та послуг, особливих привілеїв та поступок від

осіб або організацій, які можуть чинити вплив на його діяльність. Слід наголосити, що принципи не повинні бути деклараціями, а мають бути наповнені конкретним змістом та механізмами їх реалізації. Принципи службового права мають застосовуватись для ефективного функціонування інституту публічної служби та захисту публічних службовців. У сучасному службовому праві зарубіжних країн відсутній уніфікований підхід до визначення принципів службового права. Різниця, переважним чином, полягає у використуваних формулюваннях і пріоритетності тих чи інших форм і методів, принципів та якостей діяльності службовців. Водночас можна говорити про наявність схожих підходів до розуміння теорії принципів службової діяльності органів публічної адміністрації. Закони, що регулюють їх діяльність, мають бути обов'язково гармонізовані з домінуючими суспільними цінностями, а концептуальним ядром сучасної службової парадигми має стати безумовне визнання привілеювання прав і свобод людини та громадянина в публічно-службових відносинах. Нами було проаналізовано більше тридцяти міжнародно-правових стандартів у службовій сфері, з'ясовано, що в розвинутих європейських державах наявна тенденція формування внутрішнього законодавства у службовій сфері, основою якого слугують міжнародно-правові стандарти. Для законодавчого врегулювання та закріплення такої діяльності використовуються різноманітні форми: норми, закріплені в конституціях держав, спеціальних законах у службовій сфері, кодексах професійної етики, хартіях, інших актах. Наголошено на необхідності приведення законодавства України у відповідність до положень міжнародно-правових стандартів і врахування зарубіжного досвіду службової діяльності у вітчизняному нормотворчому процесі.

Встановлено, що вдосконалення адміністративно-правового регулювання принципів службового права є складним процесом і охоплює комплекс заходів, які в сукупності здатні вплинути на процес подолання кризи в системі органів публічної адміністрації і вирішити основні проблеми вітчизняної службової сфери.

Пріоритетними напрямками покращення адміністративної діяльності органів публічної адміністрації визначено: удосконалення законодавства України у службовій сфері; оптимізація засобів адміністративно-службового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації.

На підставі узагальнення офіційних статистичних даних стосовно стану й динаміки правопорушень, результатів судового розгляду і вирішення справ у службовій сфері обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, скоєні службовцями під час професійної діяльності. Пропонуємо внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення і розширити сферу застосування адміністративної відповідальності в частині забезпечення прав службовців за рахунок запровадження нових складів адміністративних правопорушень.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Класифікацію принципів можна проводити за змішаною основою, наприклад, за дією в системі службового права і за формою нормативного закріплення або за предметом регулювання, але найбільш поширена класифікація принципів – за формою нормативного закріплення. На основі аналізу законодавства різних закордонних країн нами запропоновані визначення та класифікація окремих правових принципів організації та процесуальної діяльності службовців.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елемент системи адміністративного права? / Питання адміністративного права. Кн. 2. – Х.: ООО «Оберіг», 2018. – С. 131-140.
3. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу : Указ Президента України від 5 березня 2004 р. № 278/2004 // *Урядовий кур'єр*. – 17 березня 2004 р. – № 50.
4. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 // *Урядовий кур'єр*. – 3 квітня 2002 р. – № 63.
5. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : Наказ Міністра юстиції України від 11 січня 2012 р. № 39/5 // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 6. – Ст. 63.
6. Кодекс поведінки посадових осіб по підтриманню правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_282.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок від 18 грудня 1979 року : Міжнародний документ від 18 грудня 1979 р. // Бібліотечка голови профспілкового комітету. – 2005. – № 5.
8. Практика Європейського суду з прав людини як джерело тлумачення Конвенції 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://helsinki.org.ua/index.php?print=1241692243>.
9. Рішення Європейського суду з прав людини «Кечко проти України» (Заява № 63134/00), Страсбург, 8 листопада 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1014.4468.0>.

Kovalenko B. V. Issues of European principles of employment law

The article considers the issues of European principles of employment law. The author identifies and defines the criteria for classification of international (European) sources of employment law, mentioned in the scientific literature, summarizes the views on the issue. Ukraine, as an independent and sovereign state, has taken an evolutionary step towards European integration. In 2014, the Association Agreement between Ukraine and the EU was signed, which, after joining the Council of Europe and ratifying the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, finally reaffirmed its support for European values. In accordance with the provisions of this Agreement, from January 1, 2016 provides for the creation of a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the EU, free movement of goods, services, capital, part of labor, which will further lead to the gradual entry of Ukraine into the EU common market. The need to fulfill the obligations set out in this Agreement determines the importance and relevance of the study of the general principles of the formation of the legal system of the European Union (hereinafter - the EU), in particular the part of it that deals with employment law. The formation of European principles of service law was the result of the functioning of cooperation between Ukraine and the EU. Thus, the introduction of European principles of employment law in Ukraine necessitates the harmonization of protection of the rights of participants in these relations, which is rightly emphasized by the author of the article. EU employment law is the result of the harmonization of service legislation of different EU member states and the result of the implementation of the provisions of the EU founding treaties. The implementation of the provisions of the 1997 Amsterdam Treaty has

led to the adoption of numerous pieces of legislation which have introduced extremely important procedures. The first pan-European procedures are autonomous, comprehensive proceedings for the consideration of official cases of a cross-border nature. They became the basis of a single EU service law as a universal mechanism for protecting the rights of EU officials, as the author notes. The signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU presupposes the emergence of relevant mutual obligations, the proper implementation of which may lead to the desired accession of Ukraine to the EU. But this introduction is preceded by a comprehensive reform of compliance with EU standards. The legal nature of the association is contractual and is intended to help the associated countries prepare for the fulfillment of their EU membership obligations, in particular through a thorough study and identification of possible ways to harmonize legislation. This should be the logical continuation of the scientific research of scientists. The author's suggestions are that particular changes in national legislation will not lead to the creation of a stable and effective system of employment law that would meet European standards, which is a necessary prerequisite for Ukraine's accession to the EU. Until then, during the period of Ukraine's accession to the EU, the harmonization of national legislation will be the necessary basis that will provide real prospects for European integration aspirations and greater cooperation and interaction between our countries.

Key words: *European principles of service law, classification.*

Л. О. Кожуракандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОКРЕМИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО ДЕТАЛІЗУЮТЬ ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ

У даній науковій статті охарактеризовано зміст окремих нормативно-правових актів, що деталізують право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Акцентовано увагу на окремих правових прогалинах. Запропоновано внести відповідні зміни та доповнення.

Охарактеризовано накази Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги»; «Про затвердження Об'єму надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що повинен забезпечуватися багатопрофільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівня, та Змін до Порядку регіоналізації перинатальної допомоги»; «Про затвердження форм первинної облікової документації та звітності з питань забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами та інструкцій щодо їх заповнення»; «Про Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації»; «Про затвердження Переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років»; «Про затвердження нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я України щодо реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві».

Визначено, що існуюча система нормативно-правових актів, що урегулює відносини, що виникають під час реалізації особами з інвалідністю свого права на охорону здоров'я має розгалужений характер, а самі нормативно-правові акти непозбавлені прогалин та колізій щодо вирішення питань пов'язаних з реалізацією права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Головним недоліком, на нашу думку, є часткова невідповідність норм національного законодавства принципам забезпечення права на охорону осіб з інвалідністю, які задекларовані в міжнародних актах, зокрема, Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала в 2006 році. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, триває процес адаптації національного законодавства, а реформаційні зміни, які відбуваються сьогодні в Україні прямим чином торкаються і питання забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Ключові слова: право на соціальний захист, особа з інвалідністю, адміністративний примус, адміністративна відповідальність, заходи попередження, право.

Окрему увагу хотілося б звернути на положення Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги» положення якого визначають завдання, конкретизують зміст і встановлюють вимоги щодо організації та забезпечення надання первинної медичної допомоги (далі – ПМД) в Україні [1]. Втім, на нашу думку, положення даного наказу не забезпечують виконання норми абз. 2 п. 5 Указу Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» в частині визначення механізму забезпечення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідні-

стю з важкими формами інвалідності, які згідно з медичним висновком потребують постійного стороннього догляду, медичним патронажем (повсякденною допомогою) за місцем проживання (вдома) з наступних підстав [2].

По-перше, даним наказом визначено, що організація та надання послуг з ПМД ґрунтується на принципах, в тому числі, недискримінації, що полягає у наданні послуг з ПМД, якість якої не відрізняється залежно від стану здоров'я та інших дискримінаційних ознак, а також принципу доступності, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання. Втім, на нашу думку, принцип доступності це не лише мінімальна втрата

часу для її отримання, але й можливість кожного громадянина, в тому числі, і особи з інвалідністю на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних, інформаційних, комунікаційних, екстрених та інших служб, а також медичних установ з метою отримання медичної допомоги. Тому, пропонуємо внести зміни до п. 5 даного акту та визначення принципу доступності викласти в наступній редакції:

«доступність, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання, а також можливість кожного громадянина, в тому числі, і особи з інвалідністю на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних установ з метою отримання медичної допомоги».

По-друге, даним наказом не визначено поняття отримувача ПМД, а відсутність у тексті наказу положень про застосування його норм до осіб з інвалідністю ставить під питання коло суб'єктів адресатів даного виду допомоги. Саме тому, вважаємо, за необхідне доповнити п. 2 Порядку надання первинної медичної допомоги визначенням поняття «суб'єкт отримання ПМД» під яким пропонуємо розуміти фізичну особу, яка звернулася до суб'єкта надавача первинної медичної допомоги з метою отримання медичної допомоги та/або якій надається така допомога.

По-третє, даним актом визначено, що обсяги практики може відрізнятися від оптимального залежно від соціально-демографічних, інфраструктурних та інших особливостей території, в межах якої мешкають особи, що належать до відповідної практики сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра. Втім, положеннями даного наказу не враховано особливості отримувача ПМД, наприклад, особи з інвалідністю, яка потребує більшого часу, більший фізичних затрат та має складність в наданні ПМД. Саме тому, вважаємо, що визначаючи обсяги практики варто враховувати специфіку та особливості суб'єкта отримання ПМД та відповідно враховувати їх при вираховуванні кількісних показників навантаження на сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра.

Порядок та об'єм надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що повинен забезпечуватися багатoproфільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівня встановлений наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Об'єму надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що повинен забезпечува-

тися багатoproфільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівня, та Змін до Порядку регіоналізації перинатальної допомоги» [3].

Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню затверджений постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню» від 28 березня 2018 р. № 283 [4].

Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження форм первинної облікової документації та звітності з питань забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами та інструкцій щодо їх заповнення» затверджено форми наступних первинних облікових документів, а саме: форму заяви про взяття на облік інваліда, дитину-інваліда для забезпечення технічними та іншими засобами, що додається; форму первинної облікової документації № 164-3/о «Журнал реєстрації заяв інвалідів, дітей-інвалідів про взяття їх на облік для отримання і заміни технічних та інших засобів» та Інструкцію щодо її заповнення, що додаються; форму первинної облікової документації № 169/о «Картка забезпечення технічними та іншими засобами» та Інструкцію щодо її заповнення, що додаються; форму звітності № 37/1 «Звітність про кількість одержаних технічних та інших засобів інвалідами, дітьми-інвалідами, які перебувають на обліку, та тих, що зняті з обліку, за 20__ рік» та Інструкцію щодо її заповнення, що додаються; форму первинної облікової документації № 169-1/о «Відомість для забезпечення інваліда, дитини-інваліда технічними та іншими засобами» та Інструкцію щодо її заповнення, що додаються; форму заяви про заміну інваліду, дитини-інваліду технічних та інших засобів, що додається [5].

Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації» встановлено порядок застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади. Фізичне обмеження та (або) ізоляція застосовуються при наданні стаціонарної медичної допомоги в державних та комунальних психіатричних закладах охорони здоров'я. Строк разового

застосування ізоляції не може перевищувати вісім годин, для продовження її строку необхідно нове призначення комісією лікарів-психіатрів у складі не менше двох лікарів-психіатрів. Кожні дві години лікар-психіатр оцінює зміни у психічному та фізичному стані пацієнта, що фіксується у формі № 003/о. У нічний час ізоляція застосовуватись не може [6].

До речі, рішенням Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України «Про психіатричну допомогу» (справа про судовий контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу), визначено, що особа, визнана у встановленому законом порядку недієздатною, госпіталізується до психіатричного закладу на прохання або за згодою її опікуна за рішенням лікаря-психіатра лише на підставі рішення суду [7].

Спільним наказом *Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України «Про затвердження Переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років»* затверджено перелік медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років, зокрема, це хвороби: нервової системи; ендокринної системи, розладу харчування та порушення обміну речовин; хвороби, що зумовлені вірусом імунодефіциту людини, безсимптомне вірусоносійство ВІЛ; органів травлення; сечостатевої системи; кістково-м'язової системи і сполучної тканини; органів дихання; шкіри та підшкірної клітковини; вуха та соскоподібного відростка; розлади психіки та поведінки; ока та додаткового апарату та інші [8]. Натомість постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 889 «Про порядок затвердження переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 18 років» установлено, що перелік медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 18 років, затверджує Міністерство охорони здоров'я разом з Міністерством праці та соціальної політики і Міністерством фінансів [9].

Порядок організації медичного обслуговування та направлення пацієнтів до закладів

охорони здоров'я, що надають вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану) медичну допомогу та порядок розміщення та розрахунок кількості бригад швидкої медичної допомоги у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві визначено в *наказі Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я України щодо реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві»* [10].

Особливо важливе значення для реалізації права особами з інвалідністю на охорону здоров'я є наказ *Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про затвердження ДБН В.2.2-40:2018 Будинки і споруди. Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення» від 30.11.2018 № 327* [11]. ДБН В.2.2-40:2018 розроблені для створення безбар'єрного простору для всіх категорій людей з інвалідністю: з порушеннями опорно-рухового апарату, зору, слуху, розумової діяльності та інших маломобільних груп: людей похилого віку, вагітних жінок, батьків з дітьми та інших. Сьогодні 90% всіх збудованих пандусів є неправильно облаштованими, а переважна кількість людей взагалі не знають, що таке тактильна плитка. Так не має бути, і нові ДБН у першу чергу направлені на ефективне вирішення цієї проблеми. ДБН «Інклюзивність будівель і споруд» є обов'язковими до виконання. У них наведені всі необхідні технічні характеристики влаштування елементів безбар'єрності, а також конкретні візуальні приклади, як це потрібно робити. Зокрема, у документі йдеться про облаштування: пандусів, спеціальних підйомників та інших засобів доступності для людей з порушеннями опорно-рухового апарату; тактильної підлогової плитки, інформаційних таблиць та позначень шрифтом Брайля, інших візуальних елементів і аудіопокажчиків для людей з порушеннями зору; дублювання важливої звукової інформації текстами, організації сурдоперекладу, використання систем звукопідсилення для людей з порушеннями слуху. Практична дія нових ДБН сприятиме створенню універсального громадського простору, доступного для кожного [12].

Особливості забезпечення права на здоров'я осіб з інвалідністю з числа учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, ветеранів війни та поранених до них осіб визначаються

програмами медичного і соціального забезпечення учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, ветеранів війни та прирівняних до них осіб. Метою таких програм є реалізація комплексу взаємопов'язаних завдань і заходів у регіоні, що спрямовані на покращання соціального, медичного захисту, та надання матеріальної допомоги з метою забезпечення матеріальної підтримки ветеранів війни. Так, наприклад, в рамках виконання Комплексної програми Луганської області медичного і соціального забезпечення учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, ветеранів війни та прирівняних до них осіб за напрямом медичне обслуговування учасників АТО та членів їх сімей, ветеранів війни та прирівняних до них осіб, протягом 2017 року за інформацією виконавців заходів Програми Департаменту охорони здоров'я облдержадміністрації відповідно до затверджених у кожному лікувально-прафілактичному закладі індивідуальних планів диспансеризації учасників АТО проводиться медичне супроводження демобілізованих військовослужбовців шляхом проведення періодичних медичних оглядів, надання всебічної допомоги таким категоріям осіб у проходженні медико-соціальних експертних комісій. Кількість проведених періодичних медичних оглядів демобілізованих військовослужбовців – 800. В лютому 2017 року проведено семінар – тренінг для фахівців Сватівської обласної психіатричної лікарні. Кількість військовослужбовців, направлених до фахівців з фізичної реабілітації – 20 осіб. У всіх установах, які займаються медичним обслуговуванням учасників АТО забезпечено планування реабілітаційних заходів, складання індивідуальних планів реабілітації учасників АТО (дорожньої карти) та контроль за їх виконанням [13]. Потрібно відзначити, що однойменні програми діють у кожній області. Фінансування даних програм здійснюється з бюджету області.

Узагальнюючи вище викладене, вважаємо, що на сьогоднішній день, існуюча система нормативно-правових актів, що урегулює відносини, що виникають під час реалізації особами з інвалідністю свого права на охорону здоров'я має розгалужений характер, а самі нормативно-правові акти неопозбавлені прогалин та колізій щодо вирішення питань пов'язаних з реалізацією права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Головним недоліком, на нашу думку, є часткова невідповідність норм національного законодавства принципам забезпечення права на охорону

осіб з інвалідністю, які задекларовані в міжнародних актах, зокрема, Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала в 2006 році. Слід відзначити, що на сьогоднішній день, триває процес адаптації національного законодавства, а реформаційні зміни, які відбуваються сьогодні в Україні прямим чином торкаються і питання забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги : затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 19.03.2018 № 504. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-18>
2. Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю: затв. Указом Президента України 3 грудня 2015 року № 678/2015. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678/2015>
3. Про затвердження Об'єму надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, що повинен забезпечуватися багатoproфільними лікарнями інтенсивного лікування першого та другого рівня, та Змін до Порядку регіоналізації перинатальної допомоги: затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 13 листопада 2018 р. за N 1292/32744. URL. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32744.html
4. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання первинної медичної допомоги населенню : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 283. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/283-2018-p>
5. Про затвердження форм первинної облікової документації та звітності з питань забезпечення інвалідів і дітей-інвалідів технічними та іншими засобами та інструкції щодо їх заповнення: затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 12.02.2013 № 109. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0642-13>
6. Про Правила застосування фізичного обмеження та (або) ізоляції при наданні психіатричної допомоги особам, які страждають на психічні розлади, та форм первинної облікової документації : затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 24.03.2016 № 240. URL. <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0570-16>
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини першої статті 13 Закону України "Про психіатричну допомогу" (справа про судовий

- контроль за госпіталізацією недієздатних осіб до психіатричного закладу). URL. <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-16>
8. Про затвердження Переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 16 років : затв. Спільним наказом Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства фінансів України від № 454/471/516 від 08.11.2001. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1073-01>
 9. Про порядок затвердження переліку медичних показань, що дають право на одержання державної соціальної допомоги на дітей-інвалідів віком до 18 років; затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 889. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-2001-п>
 10. Про затвердження нормативно-правових актів Міністерства охорони здоров'я України щодо реалізації Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві»: затв. Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 05.10.2011 № 646. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1414-11>
 11. Про затвердження ДБН В.2.2-40:2018 Будинки і споруди. Інклюзивність будівель і споруд. Основні положення : затв. Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30.11.2018 № 327. URL. http://online.budstandart.com.ua/catalog/doc-page.html?id_doc=80900
 12. ДБН В.2.2-40:2018 Інклюзивність будівель і споруд. URL. https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/dbn_v_2_2_40/1-1-0-1832
 13. Звіт про хід виконання заходів Комплексної обласної програми медичного і соціального забезпечення учасників антитерористичної операції та членів їх сімей, ветеранів війни та прирівняних до них осіб на 2017-2019 роки». URL. http://loga.gov.ua/oda/about/depart/praci/programs/inform/zvit_pro_hid_vikonannya_zahodiv_kompleksnoyi_oblasnoyi

Kozhura L. O. General characteristics of certain regulations detailing the right to health care for persons with disabilities

This scientific article describes the content of certain regulations detailing the right to health care for persons with disabilities. Emphasis is placed on some legal gaps. It is proposed to make appropriate changes and additions.

The orders of the Ministry of Health of Ukraine "On approval of the Procedure for providing primary care" are described; "On approval of the Volume of secondary (specialized) medical care to be provided by multidisciplinary hospitals of intensive care of the first and second level, and Amendments to the Procedure for regionalization of perinatal care"; "On approval of the forms of primary accounting documentation and reporting on the provision of disabled people and children with disabilities by technical and other means and instructions for their completion"; "On the Rules for the Application of Physical Restriction and (or) Isolation in the Provision of Psychiatric Care to Persons Suffering from Mental Disorders and Forms of Primary Accounting Documentation"; "On approval of the List of medical indications entitling to receive state social assistance for children with disabilities under 16 years of age"; "On approval of regulations of the Ministry of Health of Ukraine on the implementation of the Law of Ukraine" On the procedure for reforming the health care system in Vinnytsia, Dnipropetrovsk, Donetsk regions and the city of Kyiv. "

It is determined that the existing system of normative-legal acts, which regulates the relations arising during the realization of the right to health care for persons with disabilities, is branched, and the normative-legal acts themselves are not deprived of gaps and conflicts in resolving issues related to realization of the right to health care for persons with disabilities. The main shortcoming, in our opinion, is the partial inconsistency of national legislation with the principles of ensuring the right to protection of persons with disabilities, which are declared in international instruments, in particular, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Ukraine in 2006. It should be noted that today, the process of adapting national legislation is underway, and the reform changes taking place in Ukraine today directly affect the issue of ensuring the right to health care for persons with disabilities.

Key words: *right to social protection, person with a disability, administrative coercion, administrative responsibility, preventive measures, law.*

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.12>**К. М. Куркова**кандидат юридичних наук, старший дослідник,
завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ НАУКОВО-ТЕХНОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЯПОНІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЇЇ РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано особливості державної науково-технологічної політики Японії на сучасному етапі її розвитку. Узагальнено позитивні концептуальні аспекти досвіду Японії у сфері забезпечення науково-технологічного розвитку, які варто було б взяти до уваги для формування оновленої концепції інноваційного науково-технологічного розвитку в Україні, зокрема: гнучка трансформованість стратегії розвитку науково-технологічної галузі під поточну соціально-економічну ситуацію та специфіку суспільних правовідносин в країні, що дає можливість коригування конкретних адміністративних заходів з метою оптимізації їх реалізації; посилена координація, взаємодія суб'єктів формування та реалізації державної науково-технологічної політики, що зумовлює послідовність та системність їх дій; зміщення акцентів на застосування непрямих методів стимулювання (широкий спектр податкових пільг, кредитів тощо) з метою скорочення бюджетних видатків на науку, технології, інновації, активізації внутрішніх ресурсів науково-технологічного сектору, а також розширення масштабів грантового фінансування; консолідація зусиль уряду, промисловості, наукових та освітніх кіл, створення умов для розвитку публічно-приватного партнерства у сфері науково-технологічного розвитку; визначення інновацій, орієнтованих на вирішення соціальних та екологічних проблем («green innovation», «life-saving innovations») в якості пріоритетної сфери та ключового чинника для досягнення сталого та інклюзивного розвитку країни; спрямованість на розвиток людського капіталу як стратегічного ресурсу і створення супер-смарт суспільства (Super-smart Society), базисом якого є нова концепція «Суспільство 5.0» (Society 5.0), що передбачає вирішення глобальних проблем та досягнення загального добробуту суспільства за рахунок розвитку науки і технологій. Концепція передбачає інтеграцію кібернетичного та фізичного просторів з акцентом на використання штучного інтелекту, робототехніки, Інтернету-речей з метою створення нових цінностей, які зможуть зробити життя людей комфортним та повноцінним незалежно від віку, статі, соціального статусу, тобто створення рівних можливостей та забезпечення реалізації потенціалу для кожної людини. Відповідно до концепції для переходу до нового суспільства 5.0 необхідно подолати 5 перешкод: «державні органи, система законодавства, технології, людські ресурси і схвалення суспільства».

Ключові слова: науково-технологічний розвиток, науково-технологічний потенціал, науково-технологічна діяльність, державна політика, державна науково-технологічна політика Японії.

Постановка завдання. Класичним прикладом східноазіатської моделі інноваційного науково-технологічного розвитку вважається Японія, яка залишається світовим лідером у сфері високих технологій і розглядає інновації та технології як критично важливі елементи для розвитку економіки та національної безпеки. Не дивлячись на невелику територію і досить обмежені природні ресурси, Японія змогла здивувати світ освоєнням та використанням науки і технологій, які стали одним із головних чинників того, що із країни, яка розвивається (до Другої світової війни), Японія перетворилась

у глобального новатора і одну із найбільших економік світу.

Незважаючи на фінансово-економічні кризи 90-х та 2008-2009 рр., величезні людські та фінансові втрати після Великого східно-японського землетрусу та Аварії на АЕС Фукусіма-1, країна досі залишається процвітаючою, постійно впроваджуючи заходи, спрямовані на збереження вже досягнутих успіхів, тим самим, закладаючи основу для сталого та безпечного розвитку майбутнього.

Метою статті є з'ясування особливостей державної науково-технологічної політики

Японії на сучасному етапі її розвитку з метою виокремлення позитивних концептуальних аспектів досвіду Японії у сфері забезпечення науково-технологічного розвитку, які варто було б взяти до уваги для формування оновленої концепції інноваційного науково-технологічного розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Японія відрізняється від інших країн специфікою суспільного ладу і держави, способом життя людей, особливостями їх мислення, вибору шляхів свого розвитку. Зазнавши поразки у Другій світовій війні, Японія поставила за мету наздогнати промислово розвинені країни. Промислова і науково-технічна стратегія Японії в 1950-80-х рр. була сфокусована, головним чином, на запозиченні і відтворенні продуктів і процесів зарубіжних промислово розвинених країн. У широких масштабах купувалися іноземні патенти і ліцензії, здійснювалося не тільки копіювання, але і значне вдосконалення чужих винаходів. У цей період для Японії характерною була замкнута система реалізації результатів внутрішніх досліджень і розробок. Широко поширена практика імпорту технологій дозволила сформувати міжкорпоративні зв'язки, які сприяли капіталізації результатів інтелектуальної діяльності. Така практика дозволила створити високопрофесійну робочу силу в інноваційних фірмах. Разом з тим, стратегія запозичення чужих результатів негативно впливала на стан і розвиток власної науково-технічної сфери Японії. Дослідження, перш за все фундаментальні, які здійснювалися в системі вищої освіти, в наукових організаціях промислового сектору, залишалися на досить низькому рівні, що було зумовлено недостатньою підготовкою наукових і педагогічних кадрів [1, с. 116-117].

Вражені економічною стагнацією, що почалася після 1990 р., уряд Японії провів низку реформ, спрямованих на посилення інновацій та стимулювання економічного зростання, в значній мірі спираючись на досвід США, включаючи реформи поліпшення партнерства між університетами та промисловістю, а також прийняття нової політики інтелектуальної власності, що дозволяла університетам, малому бізнесу і некомерційним організаціям претендувати на право власності інновацій, розроблених за рахунок федеральних коштів (за аналогією із Законом Бая-Доула 1980 р. в США). Незважаючи на фінансові проблеми, викликані ослабленням економіки, Японія також продо-

вжувала збільшувати державне фінансування досліджень.

Для Японії залишаються характерними брак природних ресурсів, старіння населення, низький рівень народжуваності та імміграції, а також низький рівень участі жінок у робочій силі. Саме тому, з метою активного впровадження науково-технологічної політики, уряд Японії ставить за ціль постійний розвиток людського капіталу.

Так, Міністерство освіти, культури, спорту, науки і технологій, через впровадження відповідної політики, всебічно сприяє науково-технологічному розвитку молоді, починаючи від базової до вищої освіти [2]. Прикладами таких програм Міністерства є: Провідна ініціатива для видатних молодих дослідників; Докторська програма для експертів з інновацій, пов'язаних з даними (D-DRIVE); Проект навчання підприємців нового покоління (EDGE-NEXT); План розвитку та підтримки молодих науковців; Посилення підтримки молодих дослідників; Підтримка розвитку людських ресурсів в сфері науки і технологій на етапі шкільної освіти [2].

Основним суб'єктом науково-технологічної політики в Японії є Агентство з питань науки і технологій (Japan Science and Technology Agency) [3], яке було створено у 1996 р. на базі Науково-технічного інформаційного центру Японії (JICST) та Агенції по розвитку нових технологій (JICST) з метою всебічного і ефективного розвитку інфраструктури для розвитку науки і технологій та активного просування заходів, передбачених «Основним законом про науку і техніку».

Важливі зміни у науково-технологічній політиці Японії відбулися після 2013 р., коли у досить тяжких фінансових та економічних обставинах приступив до виконання своїх обов'язків прем'єр-міністр Сіндзо Абе.

Він обіцяв зробити економічне відновлення Японії своїм основним пріоритетом шляхом подолання дефляції, що була характерною для японської економіки майже два десятиліття. Незабаром після інаугурації, у лютому 2013 р. він виголосив промову під назвою «Японія повертається» під час візиту в США. Нова економіка Японії, так звана «Абеноміка» складається з «трьох стріл», а саме – монетарного стимулювання, податково-бюджетного стимулювання і стратегії зростання. В кінцевому рахунку видається, що довгострокове економічне здоров'я Японії буде залежати саме від третьої стріли «Абеноміки», а саме – стратегії зростання, найважливішими елементами якої

визначено участь жінок в соціально-економічному житті, стимулювання медичної промисловості та інших зростаючих галузей, а також підтримка науки, технології та інновацій [4, с. 644].

У 1995 р. в Японії був прийнятий «Основний закон про науку і технології» [5], відповідно до якого урядом було сформовано «Базовий план науково-технологічного розвитку» згідно з яким має проводитись систематична і послідовна політика в галузі науки і технологій на довгострокову перспективу. Даним законом було встановлено, що найважливіші напрямки державної науково-технологічної політики мають регулярно обговорюватися і коректуватися відповідно ситуації, що складається в країні, а відповідне коригування політики має відображатися у середньострокових «базових планах» науково-технологічного розвитку. У січні 2016 р. урядом Японії було затверджено «П'ятий базовий план науково-технічного розвитку на 2016-2020» – головний документ, який формує науково-технічну політику Японії в середньостроковій перспективі на сьогоднішній день [6]. Особливістю цього плану стало зміщення акцентів всієї державної науково-технологічної політики Японії з наукових досліджень на інновації.

Завдання такого зміщення були визначені ще в четвертому «Базовому плані науково-технічного розвитку», прийнятому в 2011 р. Уже в ньому було наголошено на необхідності перейти від конвенційного підходу у вигляді визначення «пріоритетних областей» розвитку науки і технологій до орієнтації на вирішення певних завдань, які узгоджуються із формуванням чинників довгострокового стійкого зростання економіки і вирішення соціальних проблем японського суспільства. Відповідно, у формулювання завдань науково-технологічної політики міцно увійшла категорія «інновації», виділена в якості цільової функції досліджень, що користуються підтримкою держави. Окрім інновацій, що виконують спільні завдання стимулювання економічного розвитку і зростання якості життя населення, в окрему категорію були виділені так звані «зелені інновації» в енергетиці (стимулювання зниження викидів в атмосферу і підтримка «низьковуглецевої» енергетики) і «життєзберігаючих інновацій» (інноваційні методи профілактики, діагностики та лікування захворювань, поліпшення якості життя населення похилого віку) [7, с. 78].

Основним завданням документ визначає також орієнтацію розвитку науки і технологій на забезпечення умов для досягнення стій-

кого та інклюзивного розвитку країни в умовах зростаючої глобальної взаємозалежності. Для цих цілей, а також для збереження ролі Японії в якості одного з глобальних економічних лідерів, національна система НДДКР, згідно з уявленнями авторів документа, повинна бути «генератором постійних інновацій» і творцем компонентів для формування в Японії «суперінтелектуального суспільства» (в документі використовується умовне найменування такого суспільства як «суспільство 5.0»), в якому за рахунок об'єднання елементів в рамках масштабних мереж і систем будуть максимально оптимізовані процеси виробництва, дистрибуції та споживання основних видів ресурсів. Відповідно ставиться завдання зміцнення «базиса» науки, технологій та інновацій у вигляді заходів по формуванню високоякісного людського капіталу (інтелектуального ресурсу) шляхом вдосконалення інституційних та фінансових умов для дослідників і дослідницьких колективів / установ [7, с. 78].

Таким чином, була кардинально оновлена сама концепція науково-технологічного розвитку, про що свідчить підзаголовок щорічника Міністерства освіти, культури, спорту, науки і технологій «Accelerating Open Innovation. Toward Sustainable Innovation Co-created by Industry, Academia, and Government», у другому розділі якого детально роз'яснюється концепція Суспільства 5.0 («супер-смарт-суспільства»), «де нові цінності і послуги будуть створюватися шляхом активного використання кіберпростору, який принесе процвітання людям» (White Paper on Science and Technology) [8]. В рамках даної концепції акцентується увага на розвитку технологічних інновацій і їх комерціалізації, що має вести до зміцнення економічної могутності країни і підвищення конкурентоспроможності її економіки на світовому ринку [9, с. 95].

Однією із особливостей нової політики прем'єр-міністра Сіндзо Абе стало також посилення гнучкості конкретних заходів науково-технологічної політики, зокрема гнучкості коригування бюджетних витрат на науково-технологічні проекти з метою оптимізації їх реалізації. Так, окрім п'ятирічних базових планів було запроваджено щорічне формування та затвердження «Комплексної стратегії розвитку науки, технологій та інновацій» [10], яка фактично є безпосереднім керівництвом для суб'єктів здійснення науково-технологічної політики, а також надає можливість коригувати заходи політики в означеній сфері в залежності від

поточної соціально-економічної ситуації в країні. Така «комплексна стратегія» є доповненням діючого базового плану, переглядається на початку кожного фінансового року та встановлює конкретні пріоритети на поточний рік.

Важливим є відмітити те, що в останні десятиліття будь-який нормативно-правовий акт загального характеру у сфері науки, технологій та інновацій в Японії підкреслював особливе значення партнерства між університетами і промисловістю.

Визнаючи важливу роль, яку дослідницькі університети можуть і повинні відігравати у розвитку технологічних інновацій, з метою заохочення передачі технологій з університетів у промисловість Японія у 1999 р. прийняла Закон про спеціальні заходи щодо поживлення промисловості (Industrial Revitalization Special Law) [11]. Закон дозволяє одержувачам грантів на дослідження, що забезпечуються державою, зберігати права на об'єкти інтелектуальної власності, в тому числі пов'язані з ними патенти, отримані в результаті таких досліджень. Тобто основною метою закону була передача права власності на об'єкти інтелектуальної власності університетам і дослідницьким організаціям з метою подальшої їх комерціалізації.

Практична реалізація таких заходів передбачена Законом про сприяння трансферу технологій, отриманих в університетах (The University Technology Transfer Promotion Act), зокрема передбачено створення організацій по ліцензуванню технологій (Technology Licensing Organizations), що мають забезпечувати взаємодію між університетами і приватними компаніями шляхом патентування результатів досліджень університетів із подальшим продажем ліцензій компаніям [12, с. 34].

Серйозна і досить успішна спроба реального об'єднання університетської науки з виробництвом була зроблена в Японії ще в 1980-і роки, коли була розроблена програма «Технополіс», спрямована на поживлення регіональних економік на основі розвитку високотехнологічного виробництва, що використовує результати розробок місцевих дослідницьких організацій, в тому числі і в першу чергу – університетів. Природним продовженням стратегії технополісів стала політика стимулювання створення кластерів. Сучасні виробничі та науково-виробничі кластери, що виникають в Японії, також спираються на потенціал університетів та їх кооперацію з компаніями і урядом [9, с. 104-105].

У 2006 р. до Основного закону про освіту була внесена поправка, відповідно до якої було передбачено, що місія всіх університетів – національних, громадських (створених місцевою владою або громадськими організаціями у сфері освіти) і приватних – включає в себе не тільки освіту і наукові дослідження, але й сприяння суспільному розвитку шляхом надання результатів своїх наукових досліджень на основі співпраці бізнесу, академічних кіл та уряду [8; 9, с. 96]. У 2015 році Міністерством освіти була сформульована стратегія управління національними університетами, в якій акцент робився на «максимізацію науково-дослідних функцій університетів», перетворення університетів в організації, що не тільки надають передові освітні послуги, а й такі, що генерують інновації [9, с. 96].

Окрім того, в Японії, як і в багатьох розвинутих країнах, держава впроваджує широкий спектр опосередкованих інструментів регулювання сфери НДДКР. Вони включають податкові пільги, пільгове кредитування, кредитні гарантії малим і середнім підприємствам за умови використання кредиту на НДДКР та ін. Роль непрямих інструментів впливу держави на сферу НДДКР в останні десятиліття в Японії істотно зросла. Якщо в 2000 р. 78% державної підтримки НДР в бізнес-секторі становили прямі бюджетні субсидії і 22% – опосередкована допомога (податкові пільги, пільгові кредити та ін.), то в даний час це співвідношення змінилося майже дзеркально: 80% становлять опосередковані форми державної підтримки та лише 20% припадають на пряме бюджетне фінансування [13]. Зміна акцентів в методах державного впливу на сферу досліджень, розробок та інновацій в підприємницькому секторі (перехід від прямих методів державного впливу до більш гнучких опосередкованих методів) знижує навантаження бюджету в частині поточних витрат, стимулюючи при цьому підприємства бізнес-сектора до виявлення резервів зростання ефективності всіх стадій інноваційного процесу [14, с. 85].

Державний розвиток та стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності в Японії здійснюється в таких напрямках [15]: зменшення пільгового податку на прибуток венчурних підприємств; зменшення податкового навантаження на приватні інвестиції в НДДКР; обов'язкове відшкодування коштів (до 80%) у венчурний бізнес; запровадження пільгових кредитів інноваційним та науково-дослід-

ним фірмам, зменшення відсоткової кредитної ставки для малих інноваційних підприємств; проведення стимулюючих заходів для розвитку малих інноваційних підприємств; звільнення від оподаткування пенсійних фондів малих інноваційних підприємств; звільнення від оподаткування відрахувань, що надходять до страхових фондів захисту від ланцюгових банкрутств; створення товариств взаємного кредитування [16, с. 15].

У своїй політиці підтримки інноваційного середовища японський уряд особливу увагу приділяє захисту інтелектуальної власності: стимулювання процесів інтелектуальної творчості всередині країни і ефективне використання його результатів; розробка та удосконалення правової системи захисту інтелектуальної власності, яка здатна повністю регламентувати правовідносини з моменту створення об'єктів інтелектуальної власності до моменту їх активного впровадження у виробництво, просування на ринку і передачі виняткових прав шляхом відчуження або видачі ліцензій або продажу франшиз, використання не тільки вітчизняних інноваційних розробок, а й унікальних зарубіжних технічних рішень [17, с. 118].

В останні кілька років уряд Японії усвідомив економічні вигоди від стимулювання створення та розвитку венчурних підприємств, направивши свої зусилля на формування сприятливого середовища венчурних проектів. Можна виділити такі основні характеристики венчурного сектора Японії на сьогоднішній день: посилення співпраці центру і регіонів в питаннях створення, розвитку та управління венчурними фондами; пом'якшення умов для самих початківців підприємств; уніфікація законодавства для підвищення рівня прозорості ведення комерційної діяльності; розширення інструментів фінансової та інформаційної підтримки держави; введення лояльних умов для приватних інвесторів («бізнес-ангелів»); перегляд податкової політики щодо венчурних компаній і стартапів; пом'якшення податкових механізмів тиску. Незважаючи на наявність проблем в регулюванні інноваційного сектору, японська економіка є прикладом успішного впровадження інновацій у виробничі та управлінські процеси. Постійний моніторинг результатів державної підтримки дозволяє координувати інноваційну політику і розставляти пріоритети відповідно до внутрішніх і зовнішніх потреб ринку [17, с. 119]. В Японії створено Асоціацію ангельського капіталу, яка є провідною професійною організа-

цією, яка підтримує «бізнес-ангелів» і страхує їх ризики у венчурах ранньої стадії. Асоціація підтримує професійний розвиток, а також забезпечує захист прав та інтересів своїх членів, чисельність яких дорівнює 200 групам «ангелів» і більш ніж 8 тис. індивідуальних акредитованих інвесторів [17, с. 120].

Висновки. Отже, на нашу думку можна виокремити такі позитивні концептуальні аспекти досвіду Японії у сфері забезпечення науково-технологічного розвитку, які варто було б взяти до уваги для формування нової концепції інноваційного науково-технологічного розвитку в Україні:

- гнучка трансформованість стратегії розвитку науково-технологічної галузі під поточну соціально-економічну ситуацію та специфіку суспільних правовідносин в країні, що дає можливість коригування конкретних адміністративних заходів з метою оптимізації їх реалізації;

- посилена координація, взаємодія суб'єктів формування та реалізації державної науково-технологічної політики, що зумовлює послідовність та системність їх дій;

- зміщення акцентів на застосування непрямих методів стимулювання (широкий спектр податкових пільг, кредитів тощо) з метою скорочення бюджетних видатків на науку, технології, інновації, активізації внутрішніх ресурсів науково-технологічного сектору, а також розширення масштабів грантового фінансування;

- консолідація зусиль уряду, промисловості, наукових та освітніх кіл, створення умов для розвитку публічно-приватного партнерства у сфері науково-технологічного розвитку;

- визначення інновацій, орієнтованих на вирішення соціальних та екологічних проблем («green innovation», «life-saving innovations») в якості пріоритетної сфери та ключового чинника для досягнення сталого та інклюзивного розвитку країни;

- спрямованість на розвиток людського капіталу як стратегічного ресурсу і створення супер-смайт суспільства (Super-smart Society), базисом якого є нова концепція «Суспільство 5.0» (Society 5.0), що передбачає вирішення глобальних проблем та досягнення загального добробуту суспільства за рахунок розвитку науки і технологій. Концепція передбачає інтеграцію кібернетичного та фізичного просторів з акцентом на використання штучного інтелекту, робототехніки, Інтернету-речей з метою створення нових цінностей, які зможуть зробити життя людей комфортним та повноцінним

незалежно від віку, статі, соціального статусу, тобто створення рівних можливостей та забезпечення реалізації потенціалу для кожної людини. Відповідно до концепції для переходу до нового суспільства 5.0 необхідно подолати 5 перешкод: «державні органи, система законодавства, технології, людські ресурси і схвалення суспільства».

Список використаної літератури:

1. Проничкин С.В. Поддержка науки в Японии: организационные формы и финансовые механизмы. *Вестник МГИМО-Университета*. 2016. № 5(50). С. 115–127.
2. 科学技術関係人材の育成・確. *Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology*. 2019. URL: https://www.mext.go.jp/a_menu/02_b.htm
3. 国立研究開発法人科学技術振興機構法: 平成30年12月14日法律第94号. Japan Science and Technology Agency. 2019. URL: <https://www.jst.go.jp/all/about/law.html>
4. Доклад ЮНЕСКО по науке: на пути к 2030 году. Резюме. 2015. Издательство ЮНЕСКО. URL: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000235407_rus
5. 科学技術・イノベーション基本法 URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/cst/kihonhou/mokuji.html>
6. 第5期科学技術基本計画 (平成28~平成32年度) URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/kihonkeikaku/index5.html>
7. Швыдко В.Г. Новый пятилетний план научно-технического развития Японии: смена акцентов в государственной политике стимулирования науки и инноваций. *Международный научно-исследовательский журнал*. 2016. № 11-1(53). С. 77–80.
8. 科学技術白書 URL: https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/kagaku.htm
9. Тимонина И.Л. Университетские стартапы и венчурные и конкурентоспособность страны: опыт Японии. *Японские исследования*. 2018. № 4. С. 92–110.
10. 科学技術イノベーション総合戦略~新次元日本創造への挑戦~ URL: <https://www8.cao.go.jp/cstp/sogosenryaku/2013/2013.html>
11. 平成二十一年政令第百五十五号 我が国における産業活動の革新等を図るための産業活力再生特別措置法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令 抄 URL: <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=421CO0000000155>
12. Takenaka T. Technology Licensing and University Research in Japan (日本知財学会誌). Vol.1. No.1. 2004. p. 31–42.
13. 科学技術白書 https://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/kagaku.htm
14. Measuring Tax Support for R&D and Innovation. OECD. Paris. March, 2017. URL: <http://www.oecd.org/sti/rd-tax-stats.htm>
15. Клавдиенко В.П. Национальная инновационная система Японии: мягкая адаптация к новым вызовам. *Инновации*. 2017. № 7(225). С. 82–89.
16. Інноваційна політика зарубіжних країн: концепції, стратегії, пріоритети. *Інформаційно-аналітичні матеріали, підготовлені Комітетом Верховної Ради України з питань науки і освіти та Міністерством закордонних справ України*. URL: <http://kno.rada.gov.ua/uploads/documents/36385.pdf>
17. Зубков Р. С. Зарубіжний досвід інвестиційно-інноваційного розвитку регіону. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 10. С. 11–16.
18. Громова Д.В. Роль государства в поддержке инновационной деятельности малого и среднего бизнеса и проблемы венчурной отрасли Японии. *Вестник Томского государственного университета*. История. 2018. № 53. С. 116–120.

Kurkova K. M. Features of the state scientific and technological policy of Japan at the current stage of its development

The article analyzes the features of the state science and technology policy of Japan at the present stage of its development. Positive conceptual aspects of Japan's experience in ensuring scientific and technological development are summarized, which should be taken into account for the formation of an updated concept of innovative scientific and technological development in Ukraine, in particular: flexible transformation of scientific and technological development strategy to the current socio-economic situation and the specifics of public relations in the country, which makes it possible to adjust specific administrative measures to optimize their implementation; enhanced coordination, interaction of the subjects of formation and implementation of the state scientific and technological policy, which determines the sequence and system of their actions; shifting the emphasis to the use of indirect incentive methods (a wide range of tax benefits, loans, etc.) in order to reduce budget expenditures on science, technology, innovation, revitalization of internal resources of the science and technology sector, as well as expanding grant funding; consolidation of efforts of the government, industry, scientific and educational circles, creation of conditions for development of public-private partnership in the field of scientific and technological development; identification of innovations focused on solving social and environmental problems («green innovation»,

«life-saving innovations») as a priority area and a key factor for achieving sustainable and inclusive development of the country; focus on the development of human capital as a strategic resource and the creation of a Super-smart Society, the basis of which is a new concept «Society 5.0», which provides solutions to global problems and the general welfare of society through science and technologies. The concept envisages the integration of cyberspace and physical spaces with an emphasis on the use of artificial intelligence, robotics, the Internet of Things in order to create new values that can make people's lives comfortable and full regardless of age, gender, social status, ie equal opportunities and capacity building. for everyone. According to the concept for the transition to a new society 5.0 it is necessary to overcome 5 obstacles: «government agencies, the legal system, technology, human resources and public approval».

Key words: *scientific and technological development, scientific and technological potential, scientific and technological activity, state policy, state scientific and technological policy of Japan.*

В. В. Ліпинськийкандидат юридичних наук, доцент,
директорНавчально-наукового інституту права та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів

ДО ПИТАННЯ ПРО КОНСТИТУЦІЙНІСТЬ ПЕНІ У ПОДАТКОВОМУ ПРАВІ

У статті констатується необхідність дотримання балансу інтересів між правами та законними інтересами платників податків та тягарем, який на них покладається заходами забезпечення дисципліни платників податків у виконанні їх фіскальних обов'язків та для підтримки платоспроможності держави. Автор звертає увагу на особливості інструментарію відповідальності за податкові правопорушення, зокрема у частині пені. Аналізується правова природа пені у податковому праві і наводяться аргументи на користь твердження про законодавчу невизначеність щодо належності досліджуваного інституту до компенсаційних чи санкційних механізмів. Установлено, що вимоги ст. 61 Конституції України мають застосовуватись до сутності правового положення, а не його законодавчої назви. Автором зроблено висновки про сумнівність з точки зору недопустимості подвійної відповідальності застосування пені на суму податкових зобов'язань поруч із штрафом, що визначається у відсотковому відношенні до суми податкового зобов'язання та про недопустимість застосування пені до суми несплачених штрафних санкцій у зв'язку із невідповідністю положень про пеню в Податковому кодексі України вимогам Конституції України.

Ключові слова: податкова відповідальність, пеня, подвійна відповідальність, невідповідність Конституції України, податкові правопорушення.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Сталий розвиток економіки України потребує перш за все конкретних та зрозумілих правил поведінки для учасників внутрішніх ринків. Одним із основних таких аспектів є податкові правила, які безпосередньо впливають на економічний результат діяльності суб'єктів господарювання та інших платників податків й, іноді, мають визначальний характер при прийнятті рішення щодо доцільності здійснення тієї чи іншої підприємницької діяльності.

Одним із інститутів податкового права, який значною мірою впливає на ділову активність, є відповідальність за порушення податкового законодавства. Недостатня дієвість цього інституту небезпечна тим, що це послаблює платоспроможність держави і публічні фінанси в цілому. Водночас, надмірна суворість відповідальності створює надмірний тягар на приватних осіб і, як засіб зменшення такого тягаря, породжує корупційну динаміку.

У зв'язку з цим дотримання балансу у відносинах податкової відповідальності є не тільки обов'язковим з правової точки зору, але і економічно доцільним.

Разом із тим, інститут пені в податковому праві має подвійну природу – фінансової санкції та компенсаційного механізму за користування чужими коштами, однак застосовується разом із механізмами фінансової відповідальності, що є сумнівним з точки зору ст. 61 Конституції України, положення якої забороняють притягнення особи до одного виду відповідальності декілька разів.

У зв'язку із цим метою дослідження є встановлення відповідності інституту пені в податковому праві України вимогам ст. 61 Конституції України.

Аналіз публікацій та виклад основних положень дослідження. Дослідженням зазначеного питання займалась низка вітчизняних науковців, серед яких належить виокремити П. М. Дуравкіна, Б. Н. Закаряна, Б. М. Ковтуна та В. Т. Білоус, які приділили увагу пені окремо від інших інститутів податкової відповідальності.

Регулювання пені в ПК України в цілому є неоднозначним та теоретично невизначеним, не дивлячись на наявність поняття та розкриття його змісту законодавцем. Зокрема, поняття пеня вживається в наступному контексті:

1) як складова грошового зобов'язання платника податків, поруч із основною сумою зобов'я-

зання, фінансовою санкцією та санкцією за порушення у сфері ЗЄД як окремий від окреслених вище вид зобов'язання (п. 14.1.39 ПК України);

2) пеня визначається як сума коштів у вигляді відсотків, нарахування на суми податкових зобов'язань та/або суми штрафних (фінансових) санкцій, не сплачених у встановлені законодавством строки (п. 14.1.162 ПК України);

3) пеня не зазначається в переліку штрафних (фінансових) санкцій поруч із фіксованою сумою та/або відсотками, що справляються з осіб, які вчинили податкове правопорушення (п. 14.1.265 ПК України);

4) пеня визначається окремо від штрафних санкцій і в контексті їх скасування, де законодавець визначив, що пеня та штрафні санкції, нараховані на суму грошового зобов'язання, скасовану за результатами адміністративного чи судового оскарження, також підлягають скасуванню (п. 57.4 ПК України);

5) пеня також визначена окремо під штрафних санкцій в аспекті списання безнадійного податкового боргу (п. 101.1 ПК України) [2].

З огляду на вищевикладені положення, законодавець не розглядає пеню як складову частину фінансової відповідальності разом із фінансовими санкціями, а вважає її природу іншою.

У цьому зв'язку належить розглянути деякі праці вітчизняних вчених. Зокрема В. Т. Білоус та В. М. Ковтун, досліджуючи правову природу фінансових санкцій, що застосовуються за порушення податкового законодавства, зазначають, що відповідно до податкового законодавства фінансово-правові санкції мають каральний (штраф) та правовідновлювальний (пеня) характер [3, с. 73].

В свою чергу Б. Н. Закарян вказує, що наразі невирішеними залишаються деякі аспекти, пов'язані із природою та особливістю пені. Так, вчений зазначає, що проблема відмежування способів забезпечення виконання податкового обов'язку від заходів юридичної відповідальності має важливе теоретичне і практичне значення. Пеня має подвійну природу: вона одночасно виступає способом забезпечення виконання обов'язку зі сплати податків і зборів та мірою податкової відповідальності. Більш того, на сьогодні пеня розглядається законодавцем як різновид санкції за порушення податкового законодавства [4, с. 94].

П. М. Дуравкін, досліджуючи правову природу пені в податковому праві, дійшов висновку про те, що пеня в податковому праві є санкцією

за порушення строків сплати податків і зборів, яке спричинило затримання податкових надходжень до відповідних бюджетів. Належність пені до мір податково-правової відповідальності зумовлюється її додатковим характером по відношенню до сум податків і зборів, які не були вчасно сплачені. Створюючи додаткові майнові обтяження для платника податків, забезпечуючи додаткові надходження до відповідних бюджетів, пеня має податково-правову природу компенсаційної санкції [5, с. 9].

Водночас, подібний висновок суперечить положенням законодавства, наведеним вище, оскільки фактично розглядає пеню як одну із фінансових санкцій за порушення податкового законодавця, що не властиво чинній редакції ПК України.

Визначаючи правову природу пені, вчений стверджує про таке:

1) позиція законодавця щодо вказівки на пеню, як спосіб забезпечення або санкцію сама по собі не може бути визначальною для її правової природи;

2) вчасна і в повному обсязі сплата податків і зборів виключає нарахування пені;

3) пеня виступає доповненням до суми несплачених вчасно податків і зборів;

4) пеня є додатковим обтяженням для платника податків, порівняно із його початковим обов'язком зі сплати податків і зборів;

5) нарахування пені є наслідком спливу строків виконання обов'язку зі сплати податків і зборів;

6) обов'язок зі сплати пені виходить за межі виконання обов'язку зі сплати податків і зборів;

7) пеня компенсує затримку надходження до бюджетів передбачених сум податків і зборів;

8) величина пені складається з: а) встановленого законодавством відсоткового розміру пені; б) періоду прострочення сплати податків і зборів; в) суми, на яку нараховується пеня;

9) наразі пеня в податковому законодавстві є компенсаційно-штрафною санкцією, що зумовлено її нарахуванням як на суму несплачених вчасно податків і зборів, так і на суму штрафів [5, с. 8].

Вищенаведені ознаки вказують на те, що пеня є формою юридичної відповідальності за податкове правопорушення, тобто одним із негативних фінансових наслідків податкового правопорушення для порушника.

Зазначений висновок має декілька наслідків:

1) застосування пені має бути включено до переліку фінансових санкцій;

2) одночасне застосування пені і штрафу, а також фінансових санкцій у вигляді відсоткового співвідношення до суми невиконаного зобов'язання має бути предметом окремого дослідження;

3) застосування пені до штрафних санкцій має бути предметом окремого дослідження.

Щодо цих питань, з метою спрямування подальших наукових досліджень, вважаємо за належне звернути увагу на таке. Оскільки пеня є відповідальністю за правопорушення, і з огляду на відсутність цивільно-правових відносин у податковій сфері, її застосування можливе виключно як однієї із фінансових санкцій. Виокремлення законодавцем глави 12 ПК України із загальних положень про фінансові санкції є необґрунтованим і пеня має становити окрему статтю в зазначеному розділі.

Зазначений висновок підтверджується і положеннями п.129.9.1-129.9.7 ПК України, який передбачає випадки анулювання/ненарушення пені, і встановлює правила, аналогічні правилам звільнення від відповідальності за податкові правопорушення.

Щодо одночасного застосування пені і штрафу питання є надзвичайно комплексним з огляду на положення ст. 61 Конституції України, відповідно до якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [1].

Зазначене питання неодноразово досліджувалось в судовій практиці в цивільних та господарських справах (яким, власне і властивий інститут пені). Верховний Суд України, а потім і Касаційний Верховний Суд, дотримувались одночасно кількох позицій, неодноразово змінюючи їх.

Так, Касаційний господарський суд в Постановах від 19.09.2019 у справі № 904/5770/18, від 27.09.2019 у справі № 923/760/16, від 02.04.2019 у справі № 917/194/18, від 25.05.2018 у справі № 922/1720/17, від 09.02.2018 у справі № 911/2813/17, від 22.03.2018 у справі № 911/1351/17 дотримується позиції про те, що одночасне стягнення з учасника господарських відносин, який порушив господарське зобов'язання за договором, штрафу та пені не суперечить статті 61 Конституції України, оскільки згідно зі статтею 549 ЦК України пеня та штраф є формами неустойки, а відповідно до статті 230 ГК України – видами штрафних санкцій, тобто не є окремими та самостійними видами юридичної відповідальності. У межах одного виду відповідальності може застосовуватися різний набір санкцій [6-11].

Водночас, така позиція не витримує критики з огляду на текст норми ст. 61 Конституції, яка, визначає, що ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення, фактично забороняючи застосування одночасно двох санкцій за одне й те ж саме правопорушення.

Слідування логіці Касаційного господарського суду Верховного суду означало б, наприклад, припустимість з точки зору Конституції застосування кількох покарань одночасно за одне й те ж саме правопорушення (наприклад, застосування одночасно штрафу і позбавлення права займатись певною діяльністю).

При цьому, Верховний Суд України у Постанові у справі № 6-116цс13 від 6 листопада 2013 року зазначив, що встановлення різних видів цивільно-правової відповідальності за різні порушення умов договору, навіть із їх одночасним застосуванням, не свідчить про порушення положень ст. 61 Конституції України [12].

Іншими словами, зазначена правова позиція означає, що штраф та пеня не можуть бути одночасно застосовані за одне й те ж саме правопорушення з огляду на положення Конституції. Одночасне застосування пені і штрафу є допустимим у випадку їх застосування за різні правопорушення в межах одних і тих самих правовідносин.

Також вірною вдається позиція Верховного Суду України, висловлена в Постанові від 1 липня 2014 року у справі №11/5026/1925/2012, відповідно до якої суд касаційної інстанції, застосувавши до спірних правовідносин положення частини третьої статті 692, частини другої статті 536, частини другої статті 625 ЦК України, дійшов обґрунтованого висновку про те, що проценти за користування чужими грошовими коштами, які за умовами договору нараховуються за кожен день прострочення виконання зобов'язання, за своєю правовою природою, ураховуючи спосіб їх обчислення за кожен день прострочення, підпадають під визначення пені (частина третя статті 549 ЦК України), яка вже нарахована відповідно до пункту 7.2 договору в розмірі двох облікових ставок Національного банку України від несплаченої покупцем суми за кожен день прострочення за цей самий період, що не узгоджується з приписами статті 61 Конституції України, за змістом якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення [13].

Таким чином, Верховний Суд України дійшов висновку про те, що визначальним у вирішенні

питання про подвійну відповідальність є саме зміст механізму, що застосовується, у зв'язку із чим застосування неустойки двічі (у формі пені та штрафу, або пені та відсотків річних сформульованих як пеня) є порушенням принципу недопустимості подвійної відповідальності.

На нашу думку єдиним шляхом розв'язання зазначеної проблеми є розмежування компенсаційного і санкційного характеру відповідальності.

Так, у випадку застосування штрафу у фіксованому розмірі (в якості санкції за правопорушення) застосування пені вдається можливим із тим, щоб компенсувати стороні, яка зазнала порушення своїх прав, втрати, яких вона зазнала.

Разом із тим, застосування пені із одночасним застосуванням штрафу у відсотковому співвідношенні до розміру зобов'язання, наприклад, відповідно до п.120-1.1 ст. 120-1 ПК України, із зростанням суми штрафу відповідно до строку порушення, має розглядатись як подвійна відповідальність, оскільки в такому разі порушник змушений двічі компенсувати втрати стороні, яка їх зазнала.

Стосовно нарахування пені на суму несплачених штрафних санкцій, вважаємо за необхідне окреслити наступну позицію. Оскільки пеня є формою відповідальності, то вона може наставати за вчинене правопорушення і, з огляду на положення Конституції України, не більше одного разу. Застосування пені стосовно штрафних санкцій або затримки сплати узгоджених зобов'язань відрізняється своєю природою від застосування пені в інших випадках.

Цивільне право регулює зазначені відносини шляхом застосування пені та, окремим інститутом, відшкодування інфляційних витрат та витрат у вигляді відсотків річних за користування коштами. Більш того, саме такий зміст фактично передбачає п.129.4 ПК України, визначаючи пеню у розмірі 100-120 відсотків від розміру облікової ставки Національного банку України [2], хоча і застосовує поняття пені замість інфляційних витрат та відсотків за користування коштами.

У зв'язку із зазначеним, зазначені положення можуть застосовуватись виключно у разі зміни законодавства і встановлення їх компенсаційної природи, пов'язаної не з податковим правопорушенням як таким, а із затримкою щодо виконання зобов'язання і, відповідно, інфляційними втратами та відсотками за користування державними коштами. В такому випадку зазначений компенсаційний механізм не матиме

властивостей пені і може застосовуватись одночасно із нею.

Висновки з дослідження. З огляду на вищенаведене, до врегулювання законодавцем питання застосування пені як компенсаторного механізму за затримку виконання зобов'язання у випадку несплати штрафних санкцій, а також врегулювання правового режиму пені шляхом її включення до переліку фінансових санкцій на підставі ПК України, положення ПК України про пеню не підлягають застосуванню з огляду на невідповідність вимогам Конституції України.

Список використаної літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 1 січня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/254к/96-вр>.
2. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Дата оновлення: 14 жовтня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Біолус В.Т., Ковтун В.М. Правова природа фінансових санкцій, що застосовуються за порушення податкового законодавства. *Наука і правоохорона*. 2013. № 4. С. 70-76. URL: http://naukaipravoochona.com/journal/ukr/2013_4/12.pdf.
4. Закарян Б.Н. Пеня в системі забезпечувальних засобів при регулюванні відносин оподаткування. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 2. С. 92-95. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jousepr_2014_2_14. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21D BN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/jousepr_2014_2_14.pdf.
5. Дуравкін П.М. Пеня в податковому праві: між способом забезпечення і санкцією. *Теорія і практика правознавства* : електрон. вид. 2015. Т. 2, № 8. Режим доступу : <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63820/59303>.
6. Постанова Верховного Суду від 19 вересня 2019 року у справі № 904/5770/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84420888>.
7. Постанова Верховного Суду від 27 вересня 2019 року у справі № 923/760/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84626225>.
8. Постанова Верховного Суду від 2 квітня 2019 року у справі № 917/194/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80923003>.
9. Постанова Верховного Суду від 25 травня 2018 року у справі № 922/1720/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74378024>.
10. Постанова Верховного Суду від 9 лютого 2018 року у справі № 911/2813/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72149821>.

11. Постанова Верховного Суду від 22 березня 2018 року у справі № 911/1351/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/73081562>. URL: <https://oda.court.gov.ua/sud1590/pravov-ipozicii/su/6-116cs13>.
12. Постанова Верховного Суду України від 6 листопада 2013 року у справі № 6-116цс13. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/39783863>.
13. Постанова Верховного Суду України від 1 липня 2014 року у справі № 3-31гс14. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/39783863>.
-

Lipynskiy V. V. To the question of the constitutionality of the penalty in tax law

In the article the author states the necessity of the proper balance maintenance between tax discipline and unnecessary fiscal responsibility scale to provide stability in states finances. Analysis of fiscal responsibility institute is carried out, with the particular accent on periodic penalty payment. Author analyses the legal nature of the periodic penalty payment within tax law and has stated uncertainty related to the place of periodic penalty payment within either punitive or compensatory mechanisms. It is established, that provisions of the Article 61 of the Constitution of Ukraine are applicable based on the legal nature of periodic penalty payment, not in view of its definition given by the statutes. Author infers that doubts arise with respect to constitutional acceptance of applying periodic penalty payment together with the fine, determined in percentage of the tax obligation, and about clear constitutional prohibition of applying periodic penalty payment to the unpaid amount of fine or other sanctions. Therefore, the periodic penalty payment within tax code of Ukraine should not be applied in practice based on the rule of law demands until legislation is amended.

Key words: tax liability, periodic penalty payment, ne bis in idem, being contradictory to constitutional provisions, tax offences.

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.14>**О. А. Мілієнко**кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ

У статті досліджено питання оскарження адміністративних актів. Вказано, що право оскаржувати адміністративні акти та порядок їхнього скасування крім процесуального законодавства міститься й у нормах матеріального права, якими передбачається право оскаржувати та скасовувати адміністративні акти в судовому порядку. Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Стаття 20.1 Податкового кодексу України визначає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб: щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження територій та приміщень (ст. 20.1.31 ПК України); щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом (ст. 20.1.32 ПК України) тощо. Відповідно до п. 56.1. ст. 56 Податкового кодексу України рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку. Аналогічні за змістом норми закріплені і в багатьох інших законодавчих актах. Так, ч. 1 ст. 29 Митного кодексу України зазначається, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом.

Ключові слова: індивідуальний акт, визнання протиправним, скасування, судова практика, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Право оскаржувати адміністративні акти та порядок їхнього скасування крім процесуального законодавства міститься й у нормах матеріального права, якими передбачається право оскаржувати та скасовувати адміністративні акти в судовому порядку.

Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Стан наукової розробки. Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акту». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акту, його процедурних аспектів є результатом діяльності таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк,

В.М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси із реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають узагальнення судової практики його застосування.

Метою статті є здійснення характеристики особливостей оскарження положень та процедури ухвалення адміністративного акта.

Виклад основного матеріалу. Стаття 20.1 Податкового кодексу України визначає, що контролюючі органи мають право звертатися до суду, у тому числі подавати позови до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб: щодо зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках такого платника податків у банках та інших фінансових установах, у тому числі при недопущенні посадових осіб контролюючих органів до обстеження

територій та приміщень (ст. 20.1.31 ПК України); щодо зупинення видаткових операцій на рахунках платника податків шляхом накладення арешту на цінні папери та/або кошти та інші цінності такого платника податків, що знаходяться в банку, та зобов'язання такого платника податків виконати законні вимоги податкового керуючого, передбачені цим Кодексом, якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених цим Кодексом (ст. 20.1.32 ПК України) тощо. Відповідно до п. 56.1. ст. 56 Податкового кодексу України рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку.

Аналогічні за змістом норми закріплені і в багатьох інших законодавчих актах. Так, ч. 1 ст. 29 Митного кодексу України зазначається, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом.

Зокрема ч. 2 ст. 26 Кодекс України про надра визначено, що право користування надрами припиняється органом, який надав надра у користування, зокрема, у судовому порядку; п. 12 ч. 1 ст. 67, ч. 2 ст. 68 Кодексу цивільного захисту України встановлено, що до повноважень центрального органу виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, належить право звернутися до адміністративного суду щодо: застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення до повного усунення порушень вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, дільниць, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, зупинення проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо ці порушення створюють загрозу життю та/або здоров'ю людей; застосування заходів реагування у вигляді повного або часткового зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих дільниць, агрегатів, експлуатації будівель, споруд, окремих приміщень, випуску та реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту у порядку, встановленому законом;

Згідно із ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу

державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду.

Частиною 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення. А згідно зі ч. 10 ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» рішення державних органів з питань володіння та користування культовими будівлями і майном можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України.

Відповідно до ст.ст. 43, 50 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», акти місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені до суду, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян.

Відповідно до п. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку.

Абзацем 2 ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» передбачено, що у разі, якщо особа в установленний строк добровільно не виконала вимоги, встановлені у приписі, орган державного архітектурно-будівельного контролю подає позов до суду про знесення самочинно збудованого об'єкта та компенсацію витрат, пов'язаних з таким знесенням.

Так само ч. 5 ст. 37 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» визначає підстави, за наявності яких Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення може звертатися до суду про анулювання ліцензії на мовлення; ч. 1 ст. 17 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» передбачено, що спори, які вини-

кають із правовідносин за цим Законом, вирішуються в судовому порядку, а ч. 3 цієї ж статті встановлено, що спори щодо розміру шкоди та прав на її відшкодування, накладення штрафів та з інших питань вирішуються в судовому порядку; ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» визначає, що до повноважень Антимонопольного комітету України належить, зокрема, право звертатися до суду з позовами, заявами і скаргами у зв'язку із застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції; ч. 2 ст. 19-1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що Національний банк України зобов'язаний звернутися до суду з позовом про припинення юридичної особи у разі невиконання юридичною особою, яка має намір здійснювати банківську діяльність, протягом року з дня державної реєстрації вимог частини першої статті 19 цього Закону; ч. 3 ст. 14 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» передбачено, що у разі невиконання рішення про припинення або повернення незаконної державної допомоги, недопустимої для конкуренції, Уповноважений орган звертається до окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ, з позовом про визнання відповідного нормативно-правового чи акта індивідуальної дії, на підставі якого надавалася така державна допомога, незаконним, та про припинення та/або повернення незаконної державної допомоги тощо.

Отже, підводячи певні підсумки проведеного аналізу доцільно вказати, що оскарження адміністративних актів полягає в заявленні у відповідному позові конкретних вимог, які мають відображати правові наслідки задоволення позовних вимог.

Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює, яким має бути зміст позовних вимог, окремо у випадку оскарження актів індивідуальної дії. Так, у п. 2 ч. 2 ст. 245 КАС України встановлено, що у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень.

Тобто з наведеного важко зробити однозначний висновок, який спосіб захисту повинен використовуватися у випадку оскарження адміністративного акта. З огляду на таку неточність законодавства склалася суперечлива судова практика: деякі суди визнають адміністративні акти протиправними, але не скасовують їх,

чи визнають адміністративні акти нечинними або одночасно скасовують та визнають акт нечинним.

Свого часу Вищий адміністративний суд України висловив свою позицію щодо цього. Так, у п. 10.2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року № 7 міститься ряд роз'яснень, які стосуються скасування індивідуальних адміністративних актів судом, зміст яких зводиться до такого:

1) у випадку визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із способів захисту порушеного права: скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень;

2) акти індивідуальної дії підлягають скасуванню, а нормативно-правові акти визнанню нечинними, тому одночасне застосування обох способів захисту порушеного права є помилковим;

3) вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним [1].

Аналогічна позиція щодо скасування індивідуальних адміністративних актів, знайшла своє закріплення і в практиці Верховного суду України. Так, в Постанові Верховного суду України від 8 грудня 2009 року № 21-1573во09 зазначено, що визнання акта нечинним, як впливає з системного аналізу статей 105, 162, 171 КАС України, може стосуватися лише випадків оскарження нормативно-правових актів. Відмінність між встановленою судом незаконністю (протиправністю) актів індивідуальних та нормативно-правових є істотною і полягає, зокрема в моменті втрати чинності такими актами.

У разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий, якщо інше не встановлено законом або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням [2].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що адміністративні акти підлягають скасуванню у випадку їх протиправності, а нормативно-правові акти визнанню нечинними. Також, варто звернути увагу на те, що визнання акта протиправним, відповідно до згаданої вище постанови пленуму Вищого адміністративного суду України, може розглядатися як

окремих способів захисту, проте, як слушно вказує О.О. Мандюк, розмежування двох способів захисту: визнання протиправним та скасування недоцільно [3], оскільки констатація протиправності акта без його скасування неефективна.

У цьому аспекті доцільно навести постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 08.09.2016 у справі № 826/26538/15, яка залишено без змін згідно з постановою Верховного Суду від 26 червня 2018 року.

Так, у листопаді 2015 року ОСОБА_3 звернулася до Окружного адміністративного суду міста з адміністративним позовом до Кабінету Міністрів України, в якому просив суд:

– визнати протиправними дії Кабінету Міністрів України щодо встановлення у постанові Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 року № 731 «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду для розрахунку з 1 вересня 2015 року у штатному розписі посадових окладів (тарифних ставок, ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери на рівні 1012 гривень;

– визнати нечинними п. 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» від 16 вересня 2015 року № 731 у зв'язку з їх невідповідністю ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України, ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», що є порушенням ч. 3 ст. 113 Конституції України;

– зобов'язати Кабінет Міністрів України визначити умови розміру посадового окладу (тарифної ставки) з урахуванням вимог ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України та встановити розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду, який використовується для формування посадових окладів (тарифних ставок) працівників усіх тарифних розрядів «Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (Додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 р. № 1298) на рівні, що перевищує мінімальну заробітну плату.

Суд першої інстанції, частково задовольняючи адміністративний позов, виходив з того, що норми оскарженої постанови супере-

чать вимогам ст. 6 Закону України «Про оплату праці» та ст. 96 Кодексу законів про працю України, тому враховуючи протиправний характер постанови КМУ № 731 наявні правові підстави для зобов'язання КМ України визначити умови розміру посадового окладу (тарифної ставки) з урахуванням вимог ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оплату праці», ч. 3 ст. 96 Кодексу законів про працю України та встановити розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника першого тарифного розряду, який використовується для формування посадових окладів (тарифних ставок) працівників усіх тарифних розрядів «Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (Додаток 1 до Постанови Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2002 року № 1298) на рівні, що перевищує розмір мінімальної заробітної плати.

Щодо відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправними дій КМ України щодо встановлення в оскарженій постанові розміру посадового окладу (тарифної ставки) працівника 1 тарифного розряду для розрахунку з 1 вересня 2015 року у штатному розписі посадових окладів (тарифних ставок, ставок заробітної плати) працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери на рівні 1012 гривень, суд першої інстанції зазначив, що оскільки способом реалізації такого повноваження є прийняття оскарженого акту (рішення), отже належним способом захисту прав позивача є саме визнання нечинною оскарженої постанови.

З таким висновком суду першої інстанції погодилася і колегія суддів апеляційної інстанції. Разом з тим колегія суддів апеляційної інстанції, вказала, що у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову, зокрема, про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення.

В постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 року «Про судові рішення в адміністративній справі» зазначено, із змісту статті 162 КАС України випливає, що в разі задоволення позову про визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд

повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із встановлених законом способів захисту порушеного права позивача: про скасування або визнання нечинними рішення чи окремих його положень.

При цьому суди повинні мати на увазі, що одночасне застосування обох способів захисту порушеного права – визнання спірного акта нечинним та скасування такого акта - є помилковим.

Скасування акта суб'єкта владних повноважень як способу захисту порушеного права позивача застосовується тоді, коли спірний акт не породжує жодних правових наслідків від моменту прийняття такого акта.

Визнання ж акта суб'єкта владних повноважень нечинним означає втрату чинності таким актом з моменту набрання чинності відповідним судовим рішенням або з іншого визначеного судом моменту після прийняття такого акта.

Суд визначає, що рішення суб'єкта владних повноважень є нечинним, тобто втрачає чинність з певного моменту лише на майбутнє, якщо на підставі цього рішення виникли правовідносини, які доцільно зберегти.

При цьому суди повинні виходити з того, що вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним.

Ухваливши рішення про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його з цих підстав нечинним, суд у порядку, визначеному частиною одинадцятою статті 171 КАС України, повинен зобов'язати орган, який видав оскаржуваний акт, невідкладно опублікувати резолютивну частину рішення суду у виданні, в якому такий акт було офіційно оприлюднено, після набрання рішенням законної сили (п. 10.2).

Однак, в даному випадку суд першої інстанції лише визнав незаконними п. 1, 2 Постанови № 731, не визнаючи їх скасованими чи нечинними, що на думку суду апеляційної інстанції не може бути належним захистом прав позивача.

Так, колегія суддів зазначила, що оскільки Постанова № 731 з моменту набрання чинності відразу породила правові наслідки, саме на підставі вказаного нормативно-правового акту нараховувалась заробітна плата працівників навчальних закладів, установ освіти та наукових установ, тому існують підстави для визнання п. 1, 2 нечинними.

Також, колегія суддів вказала, що рішення суду, у випадку задоволення позову, має бути таким, яке б гарантувало дотримання і захист прав, свобод, інтересів позивача від порушень з боку відповідача. Спосіб відновлення порушеного права має бути ефективним та таким, який виключає подальші протиправні рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а у випадку невиконання або неналежного виконання рішення не виникала б необхідність повторного звернення до суду, а здійснювалося б примусове виконання рішення.

Відповідна правова позиція неодноразово висловлювалася Верховним Судом України, зокрема в постанові від 03.02.2016 року справа № 826/72/15, в постанові від 12.04.2016 року справа № 813/7851/13-а, в постанові від 02.12.2015 року справа № 826/17403/14 тощо.

Згідно правової позиції Європейського суду з прав людини, викладеної в рішенні «Олссон проти Швеції» від 24.03.88 року встановлено, що запорукою вірного застосування дискреційних повноважень є високий рівень правової культури державних службовців. Обсяг цих повноважень суб'єкта владних повноважень повинен мати чіткі межі застосування, рішення органу має бути визнано протиправним, у разі, коли істотність порушення процедури потягнуло його неправильність, а за наявності правової можливості (якщо йдеться про прийняття органом одного з двох рішень надати чи ні певну можливість здійснювати певні дії) суди повинні відновлювати порушене право шляхом зобов'язання суб'єкта владних повноважень (у тому числі колегіальний орган) прийняти конкретне рішення про надання можливості, якщо відмова визнана неправомірною, а інших підстав для відмови не вбачається.

Висновок. На підставі наведеного, колегія суддів постановила апеляційну скаргу Кабінету Міністрів України на постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 травня 2016 року – задовольнити частково. Абзац 2 (другий) резолютивної частини постанови Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 травня 2016 року викласти в такій редакції: «Визнати незаконними та нечинними п. 1, 2 постанови Кабінету Міністрів України «Про підвищення оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» № 731 від 16 вересня 2015 року. Доповнити резолютивну частину постанови Окружного адміністративного суду

міста Києва від 25 травня 2016 року таким абзацом: «Зобов'язати Кабінет Міністрів України, відповідно до частини 11 статті 171 Кодексу адміністративного судочинства України, після набрання постановою суду законної сили невідкладно опублікувати резолютивну частину даної постанови суду у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено».

Список використаної літератури:

1. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміні-

стративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

2. Постанова Верховного суду України від 8 грудня 2009 р. у справі № 21- 1573во09 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7417986>.

3. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, 2017, 214 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttya_naukovogostupenyakandydtayurydychnyhnauk.pdf.

Milienko O. A. Appeals against administrative acts

The article examines the issue of appealing against administrative acts. It is stated that the right to appeal administrative acts and the procedure for their cancellation, in addition to procedural law, is contained in the substantive law, which provides for the right to appeal and cancel administrative acts in court. Yes, in accordance with Art. 55 of the Constitution of Ukraine guarantees everyone the right to appeal in court against decisions, actions or omissions of public authorities, local governments, officials and officials. Article 20. 1 of the Tax Code of Ukraine stipulates that the supervisory authorities have the right to go to court, including to file lawsuits against enterprises, institutions, organizations and individuals: to suspend the taxpayer's expenditure transactions on the accounts of such taxpayers in banks and other financial institutions, including when officials of controlling bodies are not allowed to inspect territories and premises (Article 20.1.31 of the Civil Code of Ukraine); on the suspension of expenditure transactions on the taxpayer's accounts by seizing securities and / or funds and other valuables of such taxpayer in the bank and the obligation of such taxpayer to comply with the legal requirements of the tax manager provided by this Code, if the taxpayer impedes the exercise by the tax manager of the powers specified in this Code (Article 20.1.32 of the Tax Code of Ukraine), etc. According to item 56.1. Art. 56 of the Tax Code of Ukraine, decisions taken by the supervisory authority may be appealed in administrative or judicial proceedings. Similar rules are enshrined in many other pieces of legislation. Thus, Part 1 of Art. 29 of the Customs Code of Ukraine states that decisions, actions or omissions of customs authorities or their officials may be appealed directly to the court in the manner prescribed by law.

Key words: individual act, recognition as illegal, cancellation, court practice, administrative proceedings.

УДК 347.998. 85:342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.15>**М. С. Сусак**

аспірант кафедри адміністративного права

Інституту права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ У КОМПЕТЕНЦІЙНИХ СПОРАХ

У статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно – процесуального законодавства, судової практики адміністративного судочинства досліджено особливості процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах. З'ясовано, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, і на публічно – правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (компетенційний спір), а також з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Автором на основі комплексного аналізу положень статей КАС України розглянуто та з'ясовано, що являє собою компетенційний спір, що розуміють під поняттям «компетенція», визначено та розглянуто поняття адміністративного договору та встановлено, які основні ознаки притаманні саме адміністративному договору. На підставі проведеного дослідження, автором встановлено, що на сьогоднішній день в Україні на законодавчому рівні в адміністративному праві відсутній спеціальний закон, який регулює правовідносини з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. У зв'язку з чим, нерідко в судовій практиці адміністративного судочинства трапляються випадки, коли адміністративні договори співвідносять, наприклад, з цивільними, господарськими договорами, а цивільні, господарські помилково вважають адміністративними договорами, або виникають спори стосовно правомірності укладання адміністративних договорів в тій чи іншій управлінській сфері та ін. Тому, автором, з метою подолання існуючих проблем на законодавчому рівні запропоновано прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в нормах якого закріпити поняття, види, ознаки, особливості, передумови та ін. з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів аби мінімізувати, або навіть унеможливити виникнення спірних правовідносин з даного питання. Також, автором на основі комплексного аналізу судової практики адміністративного судочинства проаналізовано судові рішення адміністративних судів України ухвалених у компетенційних спорах, та встановлено, що нерідко компетенція суб'єктів владних повноважень може пересікатися і як наслідок виникає компетенційний спір.

Установлено, що судді адміністративного суду першої інстанції наділені правом на реалізацію процесуального розсуду у компетенційних спорах. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції реалізується суддею відповідно до положень статей КАС України, а також здійснюється на підставі критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження) з моменту отримання суддею позовної заяви та завершується ухваленням остаточного судового рішення по адміністративній справі у компетенційному спорі.

Ключові слова: адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд, компетенційний спір, адміністративний договір, критерії процесуального розсуду.

Постановка проблеми. Правом на звернення до адміністративного суду першої інстанції з позовом наділені не тільки фізичні, юридичні особи, а і суб'єкти владних повноважень. Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) закріплено право суб'єк-

тів владних повноважень звертатись із позовом до іншого суб'єкта владних повноважень, якщо на переконання позивача – відповідач своїм рішенням, діями втрутився у його компетенцію у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також виникненням спірних

правовідносин між суб'єктами владних повноважень з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Правовідносини, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень в науковій літературі, судовій практиці визначають як компетенційний спір. Особливістю компетенційних спорів є те, що позивачем і відповідачем в адміністративному суді першої інстанції виступає виключно суб'єкт владних повноважень.

Судді адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративних справ у компетенційних спорах наділені правом на реалізацію процесуального розсуду, який полягає у виборі ними відповідних процесуальних рішень (дій), які в результаті призводять до ухвалення суддями обґрунтованого та законного судового рішення. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах полягає в комплексній оцінці адміністративної справи суддею на відповідність її положенням статей КАС України, а також здійснення її аналізу відповідно до критеріїв процесуального розсуду встановлюючи при цьому норми права, якими регулюються спірні правовідносини, фактичні обставини адміністративної справи, керуючись судовою практикою як національного законодавства, так і судовою практикою Європейського суду з прав людини, а також контролюючи рівень свого навантаження. Питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах вченими, науковцями приділено не достатньої уваги, не досліджено питання й критеріїв процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах, а також у зв'язку із значними змінами внесеними до КАС України дана проблема, її актуальність, невирішеність потребує постійного вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтового аналізу, що й обумовило вибір автором даної теми дослідження.

Стан дослідження проблеми. Проблема тиці дослідження питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах приділено увагу у працях В. М. Бевзенка, В. В. Галунька, П. В. Діхтєвського, О. В. Кузьменка, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича, С. Г. Стеценка та багато інших і є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково-практичних конференціях.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу й оцінки особливостей процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах.

Виклад основного матеріалу. Конституція України гарантує кожному право на звернення до суду за захистом своїх прав та свобод, а також надає право на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

КАС України (ст. 19 КАС України) закріплено перелік адміністративних справ на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Здійснивши їх комплексний аналіз, варто зазначити, що спірні правовідносини виникають між такими суб'єктами: 1) фізична, юридична особа (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач); 2) суб'єкт владних повноважень (позивач) – фізична, юридична особа (відповідач); 3) суб'єкт владних повноважень (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач).

В даній статті пропонуємо більш детально зупинитись та розглянути спірні правовідносини, які виникають між суб'єктами владних повноважень.

Зокрема, варто зазначити, що відповідно до приписів п. 3, п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно – правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу: 1) реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 2) укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Отже, стосовно першого виду правовідносин, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень в науковій літературі, судовій практиці визначають ще як компетенційний спір.

Для кращого розуміння компетаційного спору, варто розглянути його через поняття «компетенція». Так, під компетенцією розуміють сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань. Компетенцію державного органу чи посадової особи становлять їхні повноваження, визначені законом. Внаслідок різного тлумачення законодавства компетенція суб'єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір [1].

Отже, варто сказати, що до адміністративного суду першої інстанції мають право на звернення з позовом не тільки фізичні та юридичні особи, а і суб'єкти владних повноважень (виступати позивачем) із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень (відповідача), якщо позивач вважає, що відповідач своїм рішенням, діями втрутився у його компетенцію у сфері управління, тобто, якщо між суб'єктами владних повноважень виник конфлікт на основі реалізації ними їх управлінських функцій, або якщо такий суб'єкт владних повноважень відповідно до закону має виключне право на звернення з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень.

Основним завданням, яке стоїть перед адміністративним судом першої інстанції при розгляді компетенційних спорів, правильно встановити наявність або відсутність у суб'єкта владних повноважень компетенції (повноважень). Компетенційні спори виникають виключно в межах реалізації функцій публічно – правового характеру суб'єктами владних повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень компетенція позивача. Сталою судовою практикою є визначення спірної компетенції між двома суб'єктами владних повноважень. Розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватись зокрема на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень [2].

Отже, завданням адміністративного суду першої інстанції при вирішенні компетенційних спорів, відповідно до основного завдання визначеного ст. 2 КАС України, є розв'язання законодавчих колізій, які призвели до виникнення спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень, з'ясування та усунення наявності зловживань зі сторони суб'єкта владних повноважень, які проявляються ним у формі привласнення або перевищення його повноважень.

Проте, варто зазначити, що не всі спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень можна віднести до компетенційних спорів. Існують випадки, коли суб'єкти владних повноважень з метою захисту особистих інтересів як юридичної особи мають право звертатись із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень. Як зазначає Смокович М. І. та Бевзенко В. М. у такому разі суб'єкти владних повноважень діють як юридична особа, яка подає позов для захисту своїх інтересів

господарюючого суб'єкта, а отже, в такому разі суб'єкти владних повноважень не звертаються з позовом для виконання їх владних повноважень, тому їх право на позов приписами ч. 4 ст. 5 КАС України не обмежується і не зв'язане приписами законності (ст. ст. 6, 9 Конституції України). Також, автори наголошують на тому, що адміністративно – правові спори між двома суб'єктами владних повноважень, де один із них захищає свої інтереси юридичної особи як господарюючого суб'єкта, не є компетенційними, у розумінні п. 3 ч. 1 ст. 19 КАС України. Такий спір належить до спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно – правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України) [3, с. 993].

Другим видом правовідносин, які виникають між суб'єктами владних повноважень та підпадають під юрисдикцію адміністративного суду першої інстанції є спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Визначення поняття адміністративного договору закріплено в п. 16 ст. 4 КАС України, відповідно до якого під ним розуміють, що це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно – правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно – владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [4].

З наведеного визначення варто виділити основні ознаки, притаманні адміністративному договору, а саме: 1) обов'язковою стороною виступає суб'єкт владних повноважень, а іншою стороною може бути як суб'єкт владних повноважень, так і інші особи; 2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень; 3) суб'єкт владних повноважень має право укладати адміністративний договір тільки на підставі закону.

Варто зазначити, що наведені ознаки адміністративного договору, відповідно до визначення наведеного в КАС України, є достатніми для їх кваліфікації, однак, не є вичерпними. Так, до додаткових ознак адміністративного договору відносять те, що він: – реалізується на нормах адміністративного права; – метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; – адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права та ін. [5, с. 167].

На сьогоднішній день в Україні на законодавчому рівні в адміністративному праві відсутній спеціальний закон, який регулює правовідносини з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. У зв'язку з чим, нерідко в судовій практиці адміністративного судочинства трапляються випадки, коли адміністративні договори співвідносять, наприклад, з цивільними, господарськими договорами, а цивільні, господарські помилково вважають адміністративними договорами, або виникають спори стосовно правомірності укладання адміністративних договорів в тій чи іншій управлінській сфері, а також існують й інші обставини. Тому, доцільним на нашу думку, з метою подолання існуючих проблем на законодавчому рівні прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в нормах якого закріпити поняття, види, ознаки, особливості, передумови та ін. з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів аби мінімізувати, або навіть унеможливити виникнення спірних правовідносин з даного питання.

У зв'язку із відсутністю закріплення на законодавчому рівні питання про адміністративні договори, адміністративний суд першої інстанції під час розгляду адміністративної справи, предметом позову якої є адміністративний договір, здійснює його оцінку, а також виходить з ознак, які притаманні саме адміністративному договору. Тобто, суддя адміністративного суду першої інстанції на основі свого процесуального розсуду під час розв'язання спору, предметом якого є адміністративний договір, досліджує, надає оцінку, встановлює чи була дотримана процедура укладання, виконання умов, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору.

В свою чергу суддя адміністративного суду першої інстанції під час розгляду позовної заяви

щодо спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень наділений правом, відповідно до положень КАС України, на здійснення процесуального розсуду. Реалізація суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду у компетенційних спорах полягає у виборі суддею певного процесуального рішення або здійснення відповідної процесуальної дії на протязі усього розгляду суддею адміністративної справи та завершується ухваленням суддею обґрунтованого, законного судового рішення. Суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює ґрунтовний аналіз (оцінку) адміністративної справи у компетенційних спорах на основі критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин адміністративної справи, судової практики, навантаження). Висновки, отримані в результаті такого аналізу (оцінки) лягають в основу судового рішення, а також впливають на ухвалення суддею адміністративного суду першої інстанції саме такого судового рішення по адміністративній справі у компетенційних спорах.

Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи в межах реалізації процесуального розсуду здійснює комплексну оцінку та аналіз адміністративної справи у компетенційних спорах на підставі критеріїв процесуального розсуду, а саме:

1) норм права – суддя адміністративного суду першої інстанції перевіряє чи врегульовані нормами саме адміністративного права спірні правовідносини, що склалися між суб'єктами владних повноважень (позивачем та відповідачем). Якщо суддею буде встановлено, що позов між суб'єктами владних повноважень не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, то суддя прийме рішення про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України) або закриє провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України);

2) фактичні обставини адміністративної справи – суддя адміністративний суд першої інстанції встановлює факт існування між суб'єктами владних повноважень компетенційного спору; – встановлює чи дійсно суб'єктом владних повноважень була порушення компетенція іншого суб'єкта владних повноважень; – встановлює право позивача на звернення з позовною заявою до адміністративного суду першої інстанції про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повно-

важень (відповідача); – встановлює й інші обставини, які необхідні для прийняття рішення у компетенційному спорі;

3) судової практики – суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює оцінку фактичних обставин адміністративної справи, норм права з урахуванням судової практики як національного, так і судової практики Європейського суду з прав людини;

4) навантаження – суддя адміністративного суду першої інстанції аби заощадити свій робочий час та зменшити навантаження, першочергово перевіряє чи належать спірні адміністративно – правові відносини до компетенції адміністративного суду першої інстанції. Адже, якщо спірні правовідносини у компетенційному спорі не підпадають під юрисдикцію адміністративного судочинства, то здійснювати їх комплексну оцінку (аналіз), витратити на такі дії робочий час судді буде не продуктивно (раціонально).

На основі комплексного аналізу судової практики адміністративного судочинства, положень статей КАС України вбачаємо за доцільне розглянути зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції на прикладах адміністративних справ, які виникають у компетенційних спорах, а також з підстав укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень, та визначити з яких підстав такі судові рішення були ухвалені адміністративним судом першої інстанції, проаналізувати їх правомірність, особливості прийняття.

Пропонуємо навести найбільш розповсюджені судові рішення судової практики адміністративного судочинства ухвалені адміністративним судом першої інстанції на основі процесуального розсуду у компетенційних спорах, а також з підстав укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору з наступних спірних питань:

1. Відсутність між суб'єктами владних повноважень (позивачем та відповідачем) компетенційного спору.

Адміністративний суд першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи, здійснивши їх комплексний аналіз на основі критеріїв процесуального розсуду може прийти до рішення, що в спірних правовідносинах, які склалися між позивачем та відповідачем, відсутній компетенційний спір. За відсутності компетенційного спору між позивачем та відпо-

відачем провадження в адміністративній справі підлягає закриттю. Однак, трапляються випадки, коли суддя адміністративного суду першої інстанції доходить до неправильного висновку про те, що спір є компетенційним та ухвалює помилкове судові рішення по адміністративній справі, яке в подальшому підлягає скасуванню судами вищих інстанцій.

Як приклад, доцільно навести судові рішення окружного адміністративного суду першої інстанції, який розглянув матеріали адміністративної справи та прийняв рішення про те, що спір є компетенційним та підлягає задоволенню [6]. Однак, постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду було розглянуто матеріали касаційної скарги та прийнято рішення про відсутність існування спору між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у відповідній сфері управління. Верховний Суд роз'яснив, що Державна фіскальна служба є суб'єктом владних повноважень, виконує власні повноваження та функції через Голову Державної фіскальної служби, а не самостійно, що виключає можливість існування компетенційного спору в розумінні КАС України, у зв'язку з чим провадження у справі підлягає закриттю та зазначив, що дана адміністративна справа не підсудна жодному суду [7].

2. Відсутність у позивача права на звернення до адміністративного суду з позовом про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Як приклад, доцільно навести постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, якою суд встановив, що вимоги підприємства, яке не є суб'єктом владних повноважень про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки спір щодо відсутності компетенції (повноважень) допускається виключно між суб'єктами владних повноважень. У зв'язку з чим Верховний Суд прийняв рішення – касаційну скаргу підприємства залишити без задоволення, а постанову апеляційного, якою було скасовано судові рішення суду першої інстанції та відмовлено у задоволенні позову – залишити без змін [8].

Також, варто навести Ухвалу окружного адміністративного суду першої інстанції, якою було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки спір в цій справі не належить розглядати в порядку

адміністративного судочинства, так як спірні правовідносини не стосуються здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій. До того ж, позов, що стосується компетенції у сфері управління може бути подано виключно суб'єктом владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень, водночас нормами процесуального закону не передбачено права звернення фізичної особи до адміністративного суду з позовом про встановлення компетенції суду для складання адміністративного протоколу, тому спір є не компетенційним [9].

3. Відсутність компетенції між суб'єктами владних повноважень.

Відповідно до постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду зазначено, що судом першої інстанції було вірно прийнято рішення про закриття провадження в адміністративній справі [10], оскільки спірні правовідносини, які виникли між суб'єктами владних повноважень не відносяться до компетенційних, так як в них не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень [11].

4. Оскаржуваний договір не носить ознак адміністративного договору.

Відсутність належного закріплення на законодавчому рівні процедури укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору призводить до не однозначного розуміння сторонами адміністративної справи, що являє собою адміністративний договір та в порядку якого судочинства він має розглядатись.

Так, судом першої інстанції було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі з мотивів того, що між сторонами існує спір про право, що у свою чергу, виключає його розгляд у порядку адміністративного судочинства. Також, судом зазначено, що оскаржуваний позивачем договір оренди землі є господарським договором та не носить ознак адміністративного договору [12]. В судовій практиці адміністративного судочинства апеляційним адміністративним судом сформований висновок про те, що метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів, в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укла-

дення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком. Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи господарських договорів. Отже, зміст адміністративного договору відрізняє його від господарських угод, у яких відносини ґрунтуються на юридичній рівності сторін, вільному волевиявленні та майновій самостійності [13].

5. Належність оскаржуваного договору суб'єкта владних повноважень саме до адміністративного договору в розумінні КАС України.

Як приклад, доцільно навести рішення суду першої інстанції [14], яке залишено без змін апеляційним адміністративним судом, а також підтримане Верховним Судом про те, що оспорюваний охоронюваний договір за своєю правовою природою є адміністративним договором. Також, судом акцентовано увагу на тому, що охоронюваний договір є публічно – правовим договором, питання щодо дії, припинення, скасування якого мають розглядатися за правилами КАС України [15].

Отже, здійснивши комплексний аналіз судової практики адміністративного судочинства у компетенційних спорах, а також стосовно питань укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень, варто зазначити, що нами наведено не вичерпний перелік адміністративних справ, а розглянуто судові рішення з найбільш актуальних на сьогоднішній день спірних питань. Варто також констатувати, що компетенцію суб'єктів владних повноважень становлять їх повноваження, які безпосередньо визначені законом. Проте нерідко компетенція суб'єктів владних повноважень може пересікатися і як наслідок може виникнути компетенційний спір. Як правило, компетенційний спір виникає в наслідок різного тлумачення законодавства суб'єктами владних повноважень, проте існують випадки коли суб'єкти владних повноважень перевищують свої повноваження або допускають їх привласнення.

Результатом здійснення суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду у компетенційних спорах є прийняття ним одного з наступних судових рішень по адміністративній справі, а саме суддя може:

1) задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю

або частково (ст. 245 КАС України). У разі задоволення позову суд може: – визнати нечинним і скасувати рішення суб'єкта владних повноважень. Приймаючи таке рішення, важливо, щоб суд не вийшов за межі своїх повноважень та не прийняв відповідне рішення по суті спірного питання; – зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення щодо спірного питання, утриматись від дій або вчинити певні дії. Варто звернути увагу на тому, що суд зобов'язуючи суб'єкта владних повноважень на прийняття рішення щодо спірного питання, не має права визначати саме зміст рішення суб'єкта владних повноважень, адже це є виключною компетенцією суб'єкта владних повноважень; – розмежувати компетенцію суб'єктів владних повноважень щодо конкретного питання в сфері управління; – іншим способом захистити права та інтереси учасників публічно – правових відносин у сфері управління, що не суперечить закону та ін.;

2) закрити провадження в адміністративній справі (ст. 238 КАС України);

3) залишити позовну заяву без руху або повернути позовну заяву (ст. 169 КАС України);

4) відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України);

5) залишити позовну заяву без розгляду (ст. 240 КАС України).

Висновки. Підводячи підсумок, варто сказати, що відповідно до норм КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється зокрема і на публічно – правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (або іншими словами – компетенційний спір), а також з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Однак, на основі комплексного аналізу даної проблематики, встановлено, що не всі спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень відносять до компетенційних спорів. У розумінні КАС України, спір не буде вважатись компетенційним, коли суб'єкт владних повноважень звертаючись із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень захищатиме особисті інтереси як юридичної особи.

Установлено, що основним завданням адміністративного суду першої інстанції при вирішенні компетенційних спорів є розв'язання законодавчих колізій, які призвели до виникнення спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень, з'ясування та усунення

наявності зловживань зі сторони суб'єкта владних повноважень, які проявляються ним у формі привласнення або перевищення його повноважень. Так, судді адміністративного суду першої інстанції під час розгляду адміністративних справ у компетенційних спорах, відповідно до положень КАС України, покладеного на них завдань, наділені правом на реалізацію процесуального розсуду. Який реалізується з моменту отримання позовної заяви суддею адміністративного суду першої інстанції на основі положень статей КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження) і результатом здійснення суддею процесуального розсуду є ухвалення остаточного судового рішення по адміністративній справі у компетенційних спорах.

Список використаної літератури:

1. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 липня 2019 р. по справі № 802/833/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551> (дата звернення: 28.12.2020).
2. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. по справі № 826/19008/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75630537> (дата звернення: 30.12.2020).
3. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В. М. Пер. з нім. і адап. Рижкова Г. В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 29.01.2021).
5. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 листопада 2017 р. по справі № 826/7320/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70508068> (дата звернення: 12.01.2021).
7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 вересня 2019 р. по справі № 826/7320/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84571249> (дата звернення: 29.12.2020).

8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 липня 2019 р. по справі № 802/833/17-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551> (дата звернення: 30.12.2020).
9. Ухвала Уманського міськрайонного суду черкаської області від 22 вересня 2017 р. по справі № 705/748/17 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/69604426> (дата звернення: 13.01.2021).
10. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 березня 2019 р. по справі № 640/18401/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80533559> (дата звернення: 12.01.2021).
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 лютого 2020 р. по справі № 640/18401/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87868626> (дата звернення: 30.12.2020).
12. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 2 жовтня 2015 р. по справі № 826/22419/15 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/52037200> (дата звернення: 13.01.2021).
13. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 15 січня 2020 р. по справі № 120/1435/19-а URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86997320> (дата звернення: 13.01.2021).
14. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 19 червня 2018 р. по справі № 806/1536/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74755516> (дата звернення: 13.01.2021).
15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 грудня 2019 р. по справі № 806/1536/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552104> (дата звернення: 30.12.2020).

Susak M. S. The administrative court of first instance procedural judgment in competent authority disputes

Within the framework of the scientific article on the basis of generalization and comparison of the current administrative-procedural legislation the administrative court of first instance administrative proceedings content of procedural judgment in competent authority disputes are investigated. It was found that the jurisdiction of administrative courts extends in particular to public – rights and disputes between the subjects of power authority over the exercise of their competence in the field of management, including delegated powers (jurisdictional dispute), and also over the: conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements.

In accordance with a comprehensive analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author considers and clarifies what is a competence dispute, understood as the term "competence", defines and considers the concept of administrative agreement and establishes what the main features of the administrative agreement are. Based on the research the author found that today in Ukraine at the legislative level in administrative law there is no special law regulating legal relations concerning the conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements. In this regard, generally in the judicial practice of administrative proceedings there are cases when administrative agreements are correlated for example with civil commercial agreements, and civil commercial agreements mistakenly considered to the administrative, or there are disputes about the legality of concluding administrative agreements in a particular management area, etc. Therefore, in order to overcome the existing problems at the legislative level the author proposed to adopt the Law of Ukraine "On Administrative Agreements", in the rules of which to enshrine the concepts, types, features, peculiarities, prerequisites, etc. regarding the conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements in order to minimize or even prevent the emergence of disputed legal relations on this issue. Also, according to a comprehensive analysis of the case law adopted in jurisdictional disputes of administrative proceedings of Ukraine author found that mainly the competence of subjects of power authority may intersect and as a result the competence dispute arises.

It was established that judges of the administrative court of first instance are endowed with the right to exercise procedural judgment in competent authority disputes. The procedural judgment of the administrative court of first instance is realized by the judge in accordance with the provisions of the articles of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and is carried out on the basis of procedural judgment (rules of law, facts, case law, and workload) from the moment the judge receives the statement of claim and ends with the adoption of the final court decision on the administrative case in the competent authority dispute.

Key words: *administrative court of first instance, procedural judgment, competent authority dispute, administrative agreement, criteria of procedural judgment.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9:343.54

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.16>

С. С. Кузьменко

здобувач кафедри кримінального права та кримінології
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ОСНОВИ МЕТОДИКИ ВІКТИМОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ СТАТЕВОЇ СВОБОДИ ТА СТАТЕВОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ДИТИНИ

У статті розглянуті особливості запобігання насильницьким злочинам проти статевої свободи та статевої недоторканості дитини. Автором запропонована методика запобігання насильницьким злочинам проти статевої свободи та статевої недоторканості дитини.

У кожному конкретному випадку на основі типової моделі індивідуального кримінологічного прогнозу має бути розроблена персоналізована прогностична модель, що найповніше враховуватиме широкий спектр особистісних якостей та властивостей особи, яка об'єктивно потребує профілактичного впливу, і на її підставі визначені конкретні тактичні заходи індивідуального віктимологічного запобігання. Аналіз злочинності сексуального характеру, у тому числі статевої, показав, що в механізмах злочинної поведінки важливе значення мало неналежне статеве виховання майбутніх злочинців. Насамперед, це негативний приклад батьків, їх схильність до пияцтва, статевої розбещеності. У таких несприятливих умовах життя в сім'ї у дітей виникають негативні, небезпечні для їх подальшої долі соціально-психологічні риси аморальності й всюдозволеності, що виявляються здебільшого у формі статевої агресивності підлітків, переважно чоловічої статі, і нездорової статевої цікавості в підлітків жіночої статі.

Ключові слова: віктимологія, запобігання, методика, статева свобода, статева недоторканість, дитина.

Геополітичні зміни в сучасному світі, що відбулися після розпаду Радянського Союзу, соціально-політична нестабільність, призвели до значного росту нелегальної міграції, сексуального насильства як в Україні, так і в інших країнах. Зростання насильницької злочинності в Україні ставить під загрозу життя та здоров'я громадян, їх статева свободу та недоторканість.

Побудова демократичного суспільства в Україні нерозривно пов'язана з подальшим удосконаленням правової основи й забезпеченням відповідного правопорядку. Підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів значною мірою залежить від рівня теоретичної і професійної підготовки правоохоронців, їх уміння правильно застосовувати чинне законодавство та проявляти активність і цілеспрямованість у боротьбі зі злочинністю, дотримуючись конституційних принципів України.

При вирішенні цих складних завдань особливо важливого значення набуває проблема боротьби із сексуальним насильством. Злочини, пов'язані із сексуальним насильством, завдають найбільшої шкоди найважливішим для цивілізованого суспільства цінностям, і водночас мають багато загальних кримінологічно значущих рис і ознак.

У сучасній цивілізованій людини за відсутності психічної патології існують потужні внутрішні бар'єри, що надійно стримують агресію, яка потенційно існує в кожній особі. Ці бар'єри обумовлені етичними, моральними і навіть емоційними нормами, виробленими людством протягом тисячоліть. І лише особливі властивості, притаманні визначеним групам людей, визначають можливість вчинення злочинів проти особи, у тому числі і проти статевої свободи.

До злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості відповідно до Криміналь-

ного кодексу (КК) України відносять: зґвалтування (ст. 152); сексуальне насильство (ст. 153); примушування до вступу в статевий зв'язок (ст. 154); статеві зносини з особою, яка не досягла статевої зрілості (ст. 155); розбещення неповнолітніх (ст. 156).

Але кримінологія виділяє більшу кількість суспільно небезпечних діянь, пов'язаних із сексуальним насильством. У кримінальному плані такі діяння кваліфікуються за іншими статтями КК України. До таких діянь можна віднести вбивство на сексуальному ґрунті та ін.

Робота із запобігання конкретному злочину завжди максимально конкретна. Тут найменше підходять заходи «взагалі», урахування тих чи інших якостей потерпілого (і злочинця) «взагалі».

Тому оскільки аналогічні якості особи по-різному проявляються в різних ситуаціях, не можна відходити від урахування обставин конкретного злочину. Урахування всіх даних, навіть самих незначних на перший погляд обставин віктимологічного характеру стає особливо важливим у випадках, коли можливо реально запобігти конкретний злочин.

Звідси випливає необхідність, ґрунтуючись на класифікації потерпілих залежно від злочинів, від яких вони постраждали, з включенням даних інших класифікацій, розробляти методики запобігання окремим видам злочинів з використанням віктимологічних факторів [1, с. 134].

Це не самостійні віктимологічні методики, але в них повинні бути максимально враховані віктимологічні можливості запобіжної роботи. Створення таких методик повинні ґрунтуватися на аналізі детермінаційних чинників можливо більшого числа злочинів однієї категорії, їх типових рис, виявленні всіх деталей ситуацій, поведінки злочинців, потерпілих та інших компонентів механізму злочину.

Оскільки об'єктивні обставини злочинів однієї і тієї ж категорії розрізняються, в методиці повинні бути описані типові ситуації. Методика конструюється з урахуванням не тільки виду злочину, а й типу ситуації. Причому необхідно передбачити варіанти дій злочинців, включаючи і спрямовані на протидію працівникам поліції і на заподіяння шкоди потерпілим.

У рівній мірі необхідно передбачити, як може поведетися потерпілий, чи здатний він протидіяти злочинцю, взагалі, чи розбереться він в ситуації [2].

Організаційно-тактична частина методики повинна містити докладний опис і перерахування, із зазначенням послідовності всіх дій,

здійснюваних працівниками поліції з метою запобігання або припинення злочину, в тому числі застосування спеціальних технічних засобів, які є в їх розпорядженні.

Залежно від виду злочину і характеру шкоди, яка може бути заподіяна потерпілому, передбачаються заходи забезпечення його безпеки і нейтралізації злочинця. Природно, найбільш детально повинні бути відпрацьовані варіанти забезпечення безпеки в ситуаціях, коли можливе заподіяння шкоди життю і здоров'ю.

Таким чином, методика повинна враховувати не тільки типове, а й конкретне, індивідуальне, тобто особливості поведінки людини (в якій би ролі вона не виступала), що характеризується різноманітністю, широкою варіантністю, значною ймовірністю відхилення від середніх норм, інакше кажучи, містити альтернативні плани дій [3, с. 19-20].

Розробка таких методик представляється найбільш актуальною для організації запобігання насильницьким злочинам на побутовому ґрунті, іншим насильницьким злочинам, статевим злочинам, майновим злочинам (шахрайствам, крадіжкам, розбоям та грабежам), дорожньо-транспортним злочинам і злочинам, що вчиняються з необережності, а також злочинам проти здоров'я, що не носять насильницького характеру (кримінальний аборт, зараження венеричним захворюванням, СНІД) та ін. Ці методики повинні містити рекомендації щодо використання поряд з гласними і негласних методів роботи, в необхідній мірі зорієнтованих як на можливого заподіювача шкоди, так і на можливу його жертву.

Ґрунтуючись на знанні типових характеристик потерпілих від тих чи інших злочинів, можна внести в роботу по виявленню та ліквідації причин злочинів і умов, що їм сприяють, корисні додатки віктимологічного плану.

Зокрема, при організації запобіжної роботи загального напрямку корисно зорієнтувати заходи на групи осіб, найбільш вразливі від тих чи інших злочинів, передбачивши заходи, які «знімають» обставини, при яких ця вразливість реалізується.

Класифікація потерпілих за видом злочинів має й інший не менш важливий практичний «вихід» – в галузь загального запобігання злочинам.

Так, організовуючи загальне запобігання статевим злочинам (що вчиняються з сексуальних мотивів), необхідно передбачити заходи виховання і забезпечення безпосередньої без-

пеки щодо таких груп, як неповнолітні, жінки (легковажної поведінки, самотні, що працюють у вечірню зміну) і т.д.

Загальне запобігання злочинам проти життя і здоров'я повинне обов'язково включати заходи, зорієнтовані, як правило, на такі групи, як «невинні» віктимні, неповнолітні, люди похилого, жінки, особи займають посади, пов'язані з небезпекою (працівники правоохоронних органів, інкасатори, судді та ін.); такі «винні» групи, як домашні тирані; сімейні скандалісти; просто хулігани; а також особи, поведінка яких носить аморальний характер і т.д.

Загальне запобігання кримінальним абортів і зараження венеричними захворюваннями, СНІД практично неможлива, якщо вона чітко не спрямована на основні групи осіб, найбільш типові в якості потерпілих від цих злочинів – жінок і чоловіків, нерозбірливих у встановленні інтимних контактів; жінок, які мають низький загальний культурний і освітній рівень; одиноких; не забезпечених житлом тощо.

Загальне запобігання майновим злочинам повинно включати заходи запобігання (застереження), виховання, навчання, забезпечення безпеки таких груп, як туристи; особи, які приїхали за покупками; самотні літні особи, які проживають в окремих квартирах; особи, схильні до встановлення випадкових контактів.

Класифікація потерпілих за видом злочину дає можливість краще побачити і врахувати при організації запобіжних заходів «географію» тих чи інших злочинів; співвідношення певних груп потерпілих і певних категорій злочинців в конкретних злочинах та ін. [3, с. 77–78].

Оскільки різним групам осіб, об'єднаних спільними для них соціальними або психологічними якостями, властива потенційна вразливість від значного кола злочинних посягань, остільки і загальне запобігання, крім орієнтації на конкретний вид злочину, може організуватися безпосередньо з прицілом на конкретні групи населення, громадян.

Різноманітні загальні запобіжні заходи можуть бути зведені до двох основних груп:

1) активізація захисних можливостей, навчання, виховання (сюди відносяться правова пропаганда, професійне навчання осіб небезпечних професій, навчання з метою вироблення необхідної передбачливості, критичності, забезпечення в окремих випадках зброєю і спеціальними засобами захисту та т.д.);

2) забезпечення безпеки «ззовні»: відповідна організація роботи патрульної поліції,

установка охоронної сигналізації в квартирах, своєчасна ізоляція п'яниць (алкоголіків), заходи з благоустрою територій (наприклад, освітлення вулиць, скверів, під'їздів) та ін. [4].

Індивідуальне віктимологічне запобігання є роботою від початку і до кінця самостійною – це комплекс заходів, спрямованих на виявлення осіб, які судячи з їхньої поведінки або сукупності особистісних якостей, можуть з найбільшою ймовірністю опинитися жертвами злочинців, позитивний вплив на них і забезпечення їх безпеки.

Об'єктами індивідуального віктимологічного запобігання є особи, щодо яких тільки намічається загроза вчинення конкретного злочину. Це період визрівання небезпечних ситуацій ще не носить конкретної загрози, хоча, як правило, є чітке уявлення про злочини, від яких в принципі найбільш ймовірно може постраждати конкретна особа [3, с. 153–154].

Індивідуальне запобігання завжди має своїм об'єктом конкретну особу, а не групу осіб, як загальне запобігання.

Для того щоб виробити систему впливу на певну людину, необхідно мати повне уявлення про нього як про особу. Таке уявлення як мінімум складається зі знання позитивних і негативних рис морально-психологічного образу даної особи і оцінки потенцій його загальної та індивідуальної віктимності, тобто того як можуть негативно проявитися ті чи інші особистісні якості в небезпечних ситуаціях. Чим ширше коло передбачуваних небезпечних ситуацій, тим більше складно оцінити віктимність.

У цьому плані оцінка за поведінковими параметрами виступає у вигляді підходу до визначення психологічного типу індивіда. Таким чином, спрацьовує чотирьох етапна схема охоплення об'єкта, конкретного, цікавого з віктимологічної точки зору щодо особи:

1) виявлення об'єкта індивідуального запобігання за характерною для особи поведінкою і визначення віктимної класифікаційної категорії;

2) здійснення початкових, спрямованих на нейтралізацію зовнішніх негативних впливів і проявів в поведінці самого індивіда, на якого спрямовані запобіжні заходи;

3) вивчення індивіда на психологічному рівні і визначення соціально-психологічного типу, до якого він належить;

4) вироблення можливо більш повного уявлення про особу, на яку спрямовані запобіжні заходи, і реалізація виховно-запобіжних заходів з урахуванням індивідуальних характеристик даної особи.

Заходи запобігання злочинам віктимологічного характеру, звичайно, далеко не в повному обсязі можуть виглядати стосовно потерпілих з різною поведінкою наступним чином.

1). *Стосовно агресивних потерпілих.*

Участь або спроба участі особи в злочинних агресивних діях або в злочинах насильницького характеру (розбій, грабіж, хуліганство, зґвалтування, образа), ненасильницьких, але також агресивних за суттю майнових (шахрайство, крадіжка) може обернутися для нього роллю потерпілого від убивства, тілесного ушкодження і т.п. Виходячи з цього, заходи запобігання в даному випадку зіштовхуються багато в чому з заходами, здійснюваними стосовно осіб, від яких можна очікувати вчинення злочину.

Очевидно, що зміст цієї роботи (і, зокрема, аргументації віктимологічного характеру) буде різним стосовно різних потерпілих, наприклад, агресивного насильника загального плану і сімейного деспота; агресивного провокатора загального плану з сексуальною мотивацією поведінки і вибірково-агресивного провокатора; дружини, яка зраджує чоловікові і систематично створює в родині конфліктну обстановку, і дружини, що зберігає вірність чоловікові, але болісно істеричною, грубою (те, що називається «скандальною») і т.п.

2). *Стосовно до активних потерпілим,* для яких характерне звернення з проханням про заподіяння їм шкоди або дії, спрямовані на заподіяння шкоди своїми силами, профілактичні заходи віктимологічного характеру необхідно будувати з урахуванням двох напрямів впливів: перший напрям направлений безпосередньо на потенційного потерпілого; другий напрям – на потенційного заподіювача шкоди, якщо зрозуміло, такий є.

Особливе місце у віктимологічному напрямі запобігання займає медичний нагляд і контроль (для таких злочинів, як кримінальний аборт, убивства з жалості).

3). *Стосовно ініціативних потерпілих,* тобто категорії потенційно уразливих осіб включають в себе в першу чергу осіб, професійна діяльність яких загрожує виникненням конфліктних ситуацій. Зокрема це стосується співробітників державних органів, адміністрацій, депутатів та інших посадових осіб, професія яких зобов'язує їх до різного роду ризикованих втручань і дій, а також осіб, позитивне втручання яких у небезпечних ситуаціях не пов'язане з будь-яким формальними моментами. За характером шкоди, завданої даними особам, це найчастіше

стосується злочинів проти життя, здоров'я, гідності особи.

Таким чином, по відношенню до цієї категорії потенційних ініціативних потерпілих система профілактики складається з таких заходів:

а) спрямованих на навчання і виховання кожної конкретної особи (для посадових осіб правоохоронних органів – це елемент професійного навчання) [5, с. 128];

б) забезпечення засобами індивідуального захисту і створення системи такої взаємодії по лінії «ініціативна особа – орган поліції», при якій втручання поліції було б максимально ефективним;

в) законодавчих – у плані вдосконалення законів про необхідну оборону;

г) правового виховання населення.

4). *Стосовно пасивних потерпілих,* комплекс заходів віктимологічного характеру повинен будуватися в розрахунок на потерпілих, об'єктивно здатних чинити опір злочинцю і об'єктивно на це не здатних. Потерпілі з пасивною поведінкою найчастіше зустрічаються в таких злочинах, як убивство, умисне заподіяння шкоди здоров'ю, зґвалтування, насильницькі дії сексуального характеру, розпусні дії, розбій, грабіж, хуліганство, погроза вбивством або заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю та ін.

Джерела інформації про пасивних потерпілих можуть бути найрізноманітніші: це відомості, що надходять з медичних і дитячих установ, від населення, у результаті вивчення кримінальних проваджень, архівних кримінальних справ і матеріалів. Як і щодо інших категорій потерпілих, можливе використання спеціальних засобів і методів впливу на потенційних потерпілих з метою підвищення їх активності.

Найважливіший запобіжний захід щодо деяких потерпілих – це виховна робота, що має за мету формування у кожної особи вміння розібратися в небезпечних ситуаціях, набуття ними належної обачності [6, с. 64–65].

Особлива категорія некритичних потерпілих – жертви дорожньо-транспортних пригод. Запобіжна діяльність тут направлена на продуктивну роботу з пішоходами безпосередньо на вулицях, показ кінофільмів, розміщення вікон пропаганди, використання Інтернет ресурсів, телебачення, газет, нарешті заходи адміністративного та кримінально-правового впливу.

Список використаної літератури:

1. Джужа О. М. Віктимологія на захисті прав і законних інтересів жертви злочину. *Право України*. 2002. № 2. С. 133–138.

2. Шаповалов О. В. Криміногенні ризики сьогодення і шляхи профілактики віктимності населення. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ*. Київ, 2006. № 5. С. 118–125.
3. Віктимологія: навч. посіб. / В. В. Голіна, Б. М. Головкін, М. Ю. Валуйська та ін.; за ред. В. В. Голіни і Б. М. Головкіна. Харків: Право, 2017. 308 с.
4. Задорожний В. И. Виктимологическая безопасность и ее обеспечение мерами виктимо-логической профилактики: монография. Тамбов: Першина, 2005. 161 с.
5. Джужа О. М. Запобігання злочинам: кримінологічно-віктимологічна парадигма: монографія. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2015. 331 с.
6. Джужа А. О. Основні напрями удосконалення віктимологічного запобігання правопорушенням в Україні: монографія. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. 304 с.

Kuzmenko S. S. Fundamentals of methods of victimological prevention of violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child

The article considers the features of prevention of violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child. The author proposes a method of preventing violent crimes against sexual freedom and sexual integrity of the child.

In each case, based on a typical model of individual criminological prognosis, a personalized prognostic model should be developed that takes full account of a wide range of personal qualities and characteristics of a person who objectively needs preventive action, and based on specific tactical measures of individual victim prevention. Analysis of sexual crime, including sexual crime, showed that improper sexual education of future criminals was important in the mechanisms of criminal behavior. First of all, this is a negative example of parents, their tendency to drunkenness, sexual depravity. In such unfavorable conditions of life in the family, children develop negative, dangerous for their future social and psychological traits of immorality and permissiveness, which are manifested mainly in the form of sexual aggression of adolescents, mostly men, and unhealthy sexual interest in adolescents.

Individual prevention always has as its object a specific person, not a group of people, as general prevention.

In order to develop a system of influence on a particular person, it is necessary to have a complete picture of him as a person. Such an idea at least consists of knowing the positive and negative features of the moral and psychological image of the person and assessing the potential of his general and individual victimhood, ie how certain negative qualities can be manifested in dangerous situations. The wider the range of anticipated dangerous situations, the more difficult it is to assess victimhood.

In this regard, the assessment of behavioral parameters is an approach to determining the psychological type of individual. Thus, the four-stage scheme of coverage of the object, specific, interesting from the victimological point of view concerning the person works: identification of the object of individual prevention according to the person's characteristic behavior and determination of the victim classification category; the implementation of the initial, aimed at neutralizing external negative influences and manifestations in the behavior of the individual to whom precautionary measures are directed; the study of the individual at the psychological level and determine the socio-psychological type to which he belongs; the development of a more complete picture of the person to whom the precautionary measures are directed, and the implementation of educational and precautionary measures, taking into account the individual characteristics of the person.

Measures to prevent crimes of a victimological nature, of course, are far from complete for victims with different behaviors as follows.

Key words: *victimology, prevention, method, sexual freedom, sexual integrity, child.*

Н. І. Ладанівськаздобувачка кафедри кримінально-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ІСТОРИЧНЕ ФОРМУВАННЯ СТАТУСУ ПОТЕРПІЛОГО ВІД КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ (882–1649 рр.)

У статті автор розглядає формування законодавчого підходу до кримінально-правового захисту прав та свобод потерпілого від суспільно небезпечного діяння. Особлива увага приділяється основним, для обраного часового проміжку, нормативно-правовим актам. Вказується, що часи, коли більшість справ, у тому числі і юридичних, знаходились у віданні церкви дещо гальмували процес розвитку законодавства, в особливості – кримінального. Це можна пояснити тим, що релігія протягом усіх століть конкурувала з правом, у тому сенсі, що церква прагнула виправити правопорушника і його гріхи, обумовлені протиправним діянням, у першу чергу, з метою приведення його до Бога. Суспільство та людина у її біологічному розумінні знаходились на другому плані.

Звертається увага, що перші згадки про потерпілих та їх вікові особливості можна знайти в джерелах права Київської Русі, зокрема у давньоруських князівських уставах. Наприклад, в Уставі князя Ярослава Мудрого було вперше закріплено захист права дитини на життя (дітовбивство). Акцентовано, що найважливішою пам'яткою феодального права, яка мала величезний вплив на становлення пізніших джерел права, є Руська Правда. У Руській Правді головний акцент було зроблено на відшкодування шкоди потерпілому, вимагаючи при цьому відшкодування навіть моральної шкоди. Це перший нормативно-правовий акт, котрий сконцентрував увагу на необхідності відшкодування моральної шкоди, що свідчить про те, що законодавець почав більш уважно відноситись до особи, яка потерпіла від кримінального правопорушення.

Підсумовується, що у досліджуваний період вчення про потерпілого від кримінального правопорушення тільки починає розвиватись, що обумовлено прагненням законодавця зрівняти права особи, яка вчинила кримінальне правопорушення та особи, яка від нього постраждала. З 882 по 1649 рр. законодавцем було зроблено достатньо кроків, які дозволили якісно покращити кримінальне законодавство, у тому числі, що стосується захисту прав і свобод потерпілого.

Ключові слова: потерпілий, кримінальне законодавство, кримінальне право, ретроспективний аналіз, генега, історія, вік потерпілого, неповнолітній, релігія.

Історія виникнення та ґенези кримінально-правових феноменів завжди залишалась актуальним напрямком наукових пошуків. Це можна пояснити банальним фактом – без вивчення витоків правових інститутів не можна докорінно пізнати їх сутність, а також прогнозувати майбутнє та відповідність тенденціям. Варто зауважити, що більшість сучасних явищ, передбачених у кримінальному законодавстві (як у Загальній, так і в Особливій частині) вже неодноразово вивчались вченими як у самостійних історико-компаративних працях, так і в межах певних дисертацій, присвячених розгляду того чи іншого кримінально-правового інституту. При цьому сам факт невизнання кримінальним законодавством цінності потерпілого знівелював інтерес до нього наукової спільноти,

у зв'язку із чим цілий пласт питань залишився або взагалі нерозробленим, або розробленим частково. Одним із таких питань є ретроспективний аналіз формування кримінально-правового статусу потерпілого, особливо на початкових етапах, котрі припадають на 882-1649 роки. Отже, зважаючи на такий стан справ, вважаємо за доцільне приділити увагу вказаному питанню більш детально, оскільки це дозволить створити комплексний підхід до розробки вчення про потерпілого від кримінального правопорушення.

Варто звернути увагу на той факт, що про особу, потерпілу від кримінального правопорушення, починають згадувати безпосередньо в той самий час, коли починають згадувати про саме кримінальне правопорушення, а саме – під час становлення кримінального права. Вчені

вірно вказують, що «перші згадки про потерпілих та їх вікові особливості (додано нами – Н.Л.) можна знайти в джерелах права Київської Русі, зокрема у давньоруських князівських уставах. Один з найвідоміших – це Устав князя Володимира Святославовича, який датують XII–XIV ст., відомий більше ніж у 200 списках. В Уставі міститься перелік проступків, які розглядали як злочини і передавали до компетенції церкви, проте в ньому нічого не сказано про міри покарання за ці злочини. Також у цьому Уставі згадані особи, яких передавали у відання церкви. Іншим князівським уставом, який має велике значення для дослідження кримінального права Староруської держави, є Устав Ярослава Мудрого. До нас не дійшло жодного уставу князя Ярослава в його первинному вигляді – всі його редакції змінювались з часом, але архетип уставу склався в XI – на початку XII ст. Всього відомо близько 100 списків уставу, які розділяють на 6 редакцій. Найдавніші з них датуються останньою чвертю XV ст., а найпізніші – XIX ст.» [1, с. 81]. Звернемо увагу на те, що ті часи, коли більшість справ, у тому числі і юридичних, знаходились у віданні церкви, на наш погляд, дещо гальмували процес становлення та розвитку законодавства, в особливості – кримінального. Це можна пояснити тим, що релігія протягом усіх століть конкурувала з правом, у тому сенсі, що церква прагнула виправити правопорушника і його гріхи, обумовлені протиправним діянням, в першу чергу, з метою приведення його до Бога. Суспільство та людина у її біологічному розумінні знаходилась на другому плані. На прикладі потерпілого, можна проілюструвати різницю між релігією та правом. Так, для церкви потерпіла особа – це мученик, котрий або отримав кару за свої неправовірні вчинки, або несе свій хрест, таким чином, реалізуючи місію на землі. В цьому контексті потерпілий не потребує відплати, відшкодування шкоди, йому все зарахується після його смерті. Для права особа, яка постраждала від кримінального правопорушення, це – громадянин держави, законні права та інтереси якого були порушені внаслідок вчинення протиправного діяння, у зв'язку із чим вони мають бути відновлені у повному обсязі, шляхом відповідного реагування, оскільки жодна людина у жодному випадку не має ставати жертвою суспільно-небезпечного діяння.

Цікавим фактом є те, що «в Уставі князя Ярослава Мудрого було вперше закріплено захист права дитини на життя в ст. 6 (дітовбивство).

За вбивство незаконнонародженої дитини було встановлено покарання у вигляді ув'язнення в монастирській установі. О. Саїнчин звертає увагу, що покарання за дітовбивство у Київській Русі спочатку не мало такого жорсткого характеру, як у середньовічній Європі. Дітовбивство тривалий час вважалося не злочином, а гріхом. Канонічне візантійське право, відображене в уставах князів Володимира, Ярослава Мудрого, вбачало в дітовбивстві перш за все посягання не на життя, а на християнські устої сім'ї та моральності» [2, с. 14]. Тут звернемо увагу, що відношення до дитини у ті часи, як до тієї, що вчинила протиправне діяння, так і до тієї, що від нього постраждала, було дещо упередженим. Такий стан справ можна пояснити тим, що законодавець не сприймав неповнолітню особу як повноцінного члена суспільства, що, до речі, також було нав'язано церквою, котра вважала дитину нечистою істотою, народженою у гріху. В цьому контексті цінним є зауваження, що до потерпілого неповнолітнього було, всетаки, більш лояльне відношення, ніж до правопорушника.

«На відміну від європейського законодавства того часу, яке передбачало жорсткі покарання, церковне право Київської Русі передбачало лише каяття та трирічний піст. Отож в часи Київської Русі лише зароджувалися правові механізми, що передбачали сувору відповідальність за злочини проти особливої вікової групи – неповнолітніх. У той час були введені лише заборони на окремі форми поведінки, яка могла завдати шкоди неповнолітнім особам. Формулюючи заборону, законодавець не визнавав інтереси дитини самостійним об'єктом кримінально-правової охорони, а норми, що їх захищали, були спрямовані на охорону інших інтересів і цінностей» [3, с. 42]. Отже, в контексті цієї думки ми знову можемо підсумувати, що церковне право є занадто лояльним та мало-ефективним, таким, що переслідує досягнення своїх власних цілей та завдань. На нашу думку, саме релігія стала причиною того, що першими потерпілими, які були закріплені на нормативному рівні стали діти, оскільки одним із тяжких гріхів було дітовбивство.

Відомо, що «в цей період існування Давньоруської держави за «Законом руським» карались злочини (крадіжки, вбивства, насилля), а винні мали не тільки нести кару, а й відшкодувати заподіяну злочином шкоду, в тому числі і своїм майном. За часів Олега та Ігоря існувала кровна помста за вбивства та тяжкі злочини,

наряду з цим потерпілим надавалось право самовільно з застосуванням сили повертати вкрадені речі, та вживати заходів на відшкодування заподіяної злочином шкоди. Принцип зрозумілий – при неможливості молодого державою створити ефективні органи розслідування та судового захисту – захисти себе сам. Договір київського князя Ігоря з візантійським імператором 945 року передбачав право родичів померлого потерпілого покарати (вбити) винного. Коли ж той втік, то родичі загиблого мали право забрати його маєток (якщо вбивця був заможним) [4]. В контексті цієї думки цікавим є принцип Таліону та його вплив на вчення про потерпілого від кримінального правопорушення. Так, сама сутність відплати має глибинний сенс, котрий полягає у задоволенні певних потреб державного, релігійного та суспільного характеру: 1) для держави це необхідно як для гаранта захисту прав та законних інтересів потерпілої особи, тобто в межах реалізації обов'язку створення комфортних умов для проживання; 2) для релігії відплата – це «відпрацювання» гріху, тобто певний ритуал очищення перед Богом та сатисфакція для богородної та милосердної людини; 3) для суспільства відплата – це гарантія їх захисту, демонстрація невідворотності кримінальної відповідальності та покарання за вчинене правопорушення. Таким чином в усіх вказаних нами випадках є один загальний фігурант – потерпілий. Тепер щодо меж відплати. Принцип Таліону дуже гарний варіант тотального контролю за додержанням встановлених порядків та уникнення порушення заборон. Навряд чи людина, яка знає, що за вбивство її стратять, вчинить таке діяння. Однак для потерпілого принцип Таліону не має того ефекту. Так, скажімо, наприклад, жінка вбитого чоловіка не буде задоволена в повній мірі від того, що правопорушник буде страчений. Вона потребує у матеріальній, психологічній та фізичній підтримці, а не в усвідомленні того, що за її чоловіка помстилася держава. Саме тому у сучасному суспільстві принцип Таліону вважається негуманним та малоефективним, у зв'язку із чим ми вже давно від нього відійшли.

«Найважливішою пам'яткою феодального права, яка, без перебільшення, мала величезний вплив на становлення пізніших джерел права є «Руська правда», яку ще називають Правдою Ярослава і відноситься до XI ст. Руська правда – найважливіший закон Київської Русі, який включав у себе норми різних галузей права і, насамперед цивільного, кримі-

нального та кримінально-процесуального, мав значення офіційного, визнаного публічною владою судейника. Він означив новий етап у застосуванні кримінального покарання. У Руській Правді головний акцент було зроблено на відшкодування шкоди потерпілому, вимагаючи при цьому відшкодування навіть моральної шкоди» [5, с. 60]. Це перший нормативно-правовий акт, котрий сконцентрував увагу на необхідності відшкодування моральної шкоди, що свідчить про те, що законодавець почав більш лояльно та уважно відноситись до особи, яка потерпіла від кримінального правопорушення.

«Головною метою покарання поряд з відплатою (карою) було відшкодування збитків. Так, за вбивство вільної людини стягався грошовий штраф (віра) на користь князя, а родичам потерпілого – надавалась грошова винагорода (головництво). З винного у крадіжці, окрім виплати грошового штрафу князеві, стягувалось грошове стягнення на користь потерпілого як компенсація за заподіяну шкоду (ст. 35, 36, 37). Водночас, встановлювалось правило: якщо хтось кого ударить батоном або рукояткою меча чи просто рукою, то мав заплатити 12 гривень за образу (ст. 3-4 Короткої Правди). Руська правда мала норми, направлені на захист честі і гідності людини. Образа словом чи дією (виривання усів чи бороди, вибивання зуба) каралась штрафом 5 гривень. Разом з тим, необхідно відзначити, що Руська Правда звузила застосування кровної помсти, дозволяючи чинити її тільки з дозволу суду, замінюючи її грошовими стягненнями. При наступниках Ярослава кровну помсту заборонили застосувати законом. Проте вбивство крадія на місці злочину за законом не каралось» [5, с. 60]. Тут ми вже бачимо, що законодавець починає диференціювати як кримінальних правопорушників та суспільно небезпечні діяння відповідно до тяжкості їх наслідків, так і осіб, які від них потерпіли. На нашу думку, формування підходу, котрий полягає у першочерговому акценті на відшкодування саме матеріальної та моральної шкоди свідчить про прогрес законодавства та його відходження від первісних установок «сліпої» відплати як самоцілі.

Вчені вказують, що «на відміну від чинного законодавства у «Руській правді» встановлювався особливий захист окремих категорій потерпілих. Наприклад, визначався розмір грошового викупу за вбивство тих осіб, за яких нікому було здійснити кровну помсту (ст. 1). Постраждали іноземці користувалися привілеями

у представленні доказів щодо застосування до них фізичного насилля. Даним особам не потрібно було представляти двох видоків (тобто, свідків-очевидців), достатньо було особистої присяги іноземця» [6, с. 8]. «Беззаперечно, важливим матеріалом для дослідження історії формування правового становища потерпілого є також Литовські статuti 1529, 1566 та 1588 рр., які містили норми звичаєвого права, Судебник Казимира 1468 р., привілеї 1447, 1492 та інших років, римське, польське та германське право XV–XVI століть» [7, с. 12]. «Як зазначено в літературі, у 1529 р. було прийнято перший Литовський статут, який встановлював сувору кримінальну відповідальність за здійснення злочинного посягання на життя окремих осіб, зокрема старих батька й матір або дитину: «...по ринку везти, клещами тіло рвати, а потім в мішок зашити, й посадивши до нього собаку, курицю, ужа, кішку і все те в глибокій річці утопити» (розділ 11, арт. 7). За посягання проти вагітних жінок: «Якщо хто вагітну конем зіб'є, пошкодить, через що вона втратить дитину або вмере разом з дитиною, незалежно від її стану, повинен відсидіти три місяці або присуджений до страти» (розділ 11, арт. 15)» [8]. Отже, ми можемо побачити, що законодавець звертає увагу на окремі категорії потерпілих осіб, при цьому намагається бути справедливим до усіх громадян.

Варто звернути увагу, що «в цей час відбувається обмеження прав потерпілого за рахунок публічних начал – щодо тяжких злочинів (проти держави, проти церкви) слідство і суд стали обов'язковими. В інших випадках потерпілий міг відмовитися від обвинувачення, укласти мирову угоду (ці ж права мали його родичі, якщо виступали учасниками процесу). Крім того, на територіях, що знаходилися під юрисдикцією Речі Посполитої судочинство здійснювалось на підставі законодавства Речі Посполитої до 1578 року. В 1578 році, з метою врахування особливостей здійснення судочинства серед населення України був затверджений особливий Луцький трибунал. В 1579 році був затверджений Український трибунал, на підставі його норм здійснювалось судочинство до об'єднання українських земель з Росією. Фактично за своїм змістом законодавство того часу це звід кодексів цивільного, кримінального та кримінального процесуального права, який визначав та закріплював основні положення правового статусу учасників цих галузей права» [6, с. 11]. Таким чином, можна сказати, що статус потерпілого

від кримінального правопорушення ще не був сформований, у зв'язку зі змішанням підходів фахівців із різних галузей.

«Враховуючи релігійні та моральні норми того часу, законодавець посилює відповідальність за вбивство матір'ю свого немовляти. Так, артикул 60 третього Литовського статуту 1588 р., який діяв на західних українських землях, встановлював смертну кару розпусним жінкам» [9, с. 14]. «Серед суто релігійних злочинів проти дітей Статут 1588 р. виділяє підмову дітей перейти до мусульманської чи іудейської віри, їх обрізання, наймання жінки-християнки нехристиянами до своїх дітей як «мамки»» [10; 11, с.76]. Необхідно звернути увагу на те, що чинне вітчизняне кримінальне законодавство має привілейоване відношення до жінки, котра вбила свою новонароджену дитину. Такий стан справ можна пояснити тим, що низка досліджень дозволили вченим довести, що жінка, яка тільки народила дитину знаходиться у психологічно напруженому стані, у зв'язку із чим не в повній мірі може контролювати свої дії та відповідати за них. Саме тому увага акцентується виключно на певному часовому проміжку, який вважається станом, обумовленим пологами. Звичайно, що у досліджувані нами часі мова про це ще не йшла, у зв'язку із чим такі жінки суворо карались, оскільки потерпілою особою визнавалась безпорадна істота.

«За правління Івана IV запроваджується Земський собор, який виконував законодавчу функцію. Зокрема, ним було прийнято основний закон тодішньої держави – «Соборное уложение» 1649 року. В ньому передбачалось не тільки відшкодування збитків потерпілому, а й застосування майнових стягнень у скарги, за скоєння особливо тяжких злочинів. Це соборне укладення для свого часу було фундаментальним законодавчим актом, в якому використовувалися норми існуючих до цього правових актів Росії, здобутки правових систем Візантії та інших держав. Воно збагачувалось новими правовими ідеями і являло собою кодекс із 25 глав та 967 статей» [5, с. 63]. Тобто увага приділяється тим потерпілим особам, які потребують в особливому захисті, що обумовлено певним проблемним положенням. Такий підхід, на нашу думку, хоча і є певним проявом гуманності, однак дещо несправедливий, оскільки порушує принцип рівності усіх громадян перед законом. Варто вказати, що сучасне вітчизняне кримінальне законодавство також має привілейований підхід до окремих

категорій як кримінальних правопорушників, так і потерпілих, встановлюючи, наприклад, більш жорсткі санкції за вчинення правопорушень у відношенні неповнолітніх та малолітніх дітей, вагітних жінок тощо.

«Ст. 26 Соборного уложення передбачає покарання у вигляді страти за вбивство незаконнонародженої дитини; проте, як і в Статуті Ярослава, ця норма, по суті, має на меті не охорону життя неповнолітнього, а осуд фактів незаконного і позашлюбного народження дітей. Незважаючи на закріплення Соборним уложенням окремих випадків перевищення батьківської влади над дитиною як злочинів, покарання за їх здійснення було вкрай м'яким. Так, вбивство дитини каралося одним роком тюремного ув'язнення і церковним каяттям; проте вік, до якого особа вважалася дитиною, закріплений не був» [3, с. 44]. Таким чином, диференціація в цьому контексті, здебільшого, відбувається за віковою ознакою.

Слід зазначити, що «ідея матеріальної відплати відповідним рівним злом за принесене зло була основою кримінального законодавства до XVIII століття. Так, в Укладенні 1649 року прямо вказувалось: «Карати смертю без всякої пощади, щоби, дивлячись на це, іншим не принадно було так діяти» [5, с. 147]. «І. Фойницький, розглядаючи еволюцію майнових покарань у російському кримінальному законодавстві, також зазначав, що спочатку майнові стягнення йшли на користь потерпілого, але з часом і публічна влада почала брати в них участь і, маючи на меті фіскальні цілі, досить часто застосовувала майнові стягнення: найтяжчі злочини супроводжувалися відібранням у скарбницю всього майна, за менш тяжкі – відбиралась частина його» [12, с. 181]. Тут, на нашу думку, мова йде про початок відмежування кримінального покарання у виді штрафу та відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням. Оскільки гроші, отримані внаслідок виконання правопорушником покарання у виді штрафу, йдуть у дохід держави, а відшкодування шкоди – на користь потерпілого.

Таким чином, проведене нами дослідження дозволяє підсумувати, що у вказаний період вчення про потерпілого від кримінального правопорушення тільки починає розвиватись, що обумовлено прагненням законодавця зрівняти права особи, яка вчинила кримінальне правопорушення та особи, яка від нього постраждала. З 882 по 1649 рр. законодавцем було зроблено достатньо кроків, які дозволили якісно покращити

щити кримінальне законодавство, у тому числі, що стосується захисту прав і свобод потерпілого.

Список використаної літератури:

1. Зубашенко Ю. Джерела кримінального права Староруської держави // *Вісник Львівського національного університету ім. Івана Франка. Серія юридична*. 2002. Вип. 37. С. 79–84.
2. Саинчин А. С. Особенности расследования детоубийств: монография / Саинчин А. С., Никитин Г. Д. Одесса, 2005. 112 с.
3. Плашовецький О. А. Кримінально-правова диференціація віку: дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.08 – кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право. Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу та права». Львів, 2017. 200 с.
4. Договір київського князя Ігоря з візантійським імператором 945 р. Хрестоматія з історії держави і права України: в 2 т. / За ред. В.Д. Гончаренка. К.: ІнЮре, 1997. Т. 1. 799 с.
5. Тертишник В. М. Кримінально-процесуальне право України : підручник (4-те вид., доп. і переробл.). К.: Вид-во А.С.К., 2003. 848 с.
6. Гарбовський Л.А., Дідківська Г. В., Топчій В.В. Г 20 Правовий статус потерпілого у кримінальному процесі України: монографія / Гарбовський Л.А., Дідківська Г. В., Топчій В.В. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2018. 152 с.
7. Кочура А. В. Історичні аспекти розвитку поняття «неповнолітній потерпілий» у кримінальному судочинстві. *Право і Безпека*. 2011. № 4. С. 11–14.
8. Штирлов О. В. Генеза безпорадного стану особи потерпілого у вітчизняному кримінальному законодавстві. URL: <http://radnuk.info/statti/229-kriminal-pravo/14673-2011-01-18-22-38-43.html>
9. Старко О. Л. Умисне вбивство матір'ю своєї новонародженої дитини (кримінально-правове та кримінологічне дослідження): дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. К., 2006. 225 с.
10. Гончар Т. О. Неповнолітній як суб'єкт відповідальності за кримінальним правом України: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право Одеса, 2004. 211 с.
11. Дементьев О. М. Проблемы возраста уголовной ответственности : лекции к курсу / О. М. Дементьев, О. П. Копылова. Тамбов : Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2010. 80 с.
12. Ларин А. Защита прав потерпевшего в уголовном процессе и сравнительное исследование. М. 1993. 245 с.

Ladanivska N. I. Historical formation of the status of a victim of a criminal offense (882–1649)

In the article the author considers the formation of a legislative approach to criminal law protection of the rights and freedoms of the victim from a socially dangerous act. Particular attention is paid to the main regulations for the selected period of time. It is pointed out that the times when most cases, including legal ones, were in the hands of the church somewhat slowed down the process of development of legislation, especially criminal law. This can be explained by the fact that religion has competed with law throughout the centuries, in the sense that the church sought to correct the offender and his sins due to wrongdoing, primarily in order to bring him to God. Society and man in its biological sense were in the background.

It is noted that the first mention of the victims and their age can be found in the sources of law of Kievan Rus, in particular in the ancient princely statutes. For example, the Charter of Prince Yaroslav the Wise for the first time enshrined the protection of the child's right to life (infanticide). It is emphasized that the most important monument of feudal law, which had a huge influence on the formation of later sources of law, is Russkaya Pravda. In Russkaya Pravda, the main emphasis was placed on compensation for damage to the victim, demanding compensation even for moral damage. This is the first legal act that focused on the need to compensate for non-pecuniary damage, which indicates that the legislator has begun to pay more attention to the person who has suffered from a criminal offense.

It is concluded that in the period under study, the doctrine of the victim of a criminal offense is just beginning to develop, due to the desire of the legislator to equalize the rights of the person who committed a criminal offense and the person who suffered from it. From 882 to 1649, the legislator took enough steps to improve the quality of criminal law, including the protection of the rights and freedoms of the victim.

Key words: *victim, criminal legislation, criminal law, retrospective analysis, genesis, history, age of the victim, minor, religion.*

О. О. Прасов

кандидат юридичних наук, доцент,
суддя

Запорізького окружного адміністративного суду

ПРАВО ОСІБ, ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ, НА СІМ'Ю

Статтю присвячено аналізу актуальних питань стосовно проблем законодавчого регулювання особистих немайнових прав осіб, засуджених до позбавлення волі.

Розглянуто питання щодо особистих немайнових прав, які забезпечують природне існування фізичної особи. Проаналізовано проблеми вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав, зокрема права на сім'ю, особами, засудженими до позбавлення волі.

Зазначено, що всі люди від народження наділені певним комплексом невід'ємних прав та свобод, які власно є результатом людської природи. Права людини та громадянина закріплені в Конституції України, відповідно до якої усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Ці права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання і захист прав людини є основним обов'язком держави.

Наголошено, що сім'я є найважливішим осередком суспільства та найголовнішим інститутом соціалізації людини. Це невід'ємна частина сучасної суспільної системи. Сім'я, сімейні та родинні зв'язки мають для людини дуже велике значення та становлять загальновизнану соціальну цінність.

Досліджено положення Конституції України, Цивільного кодексу України, Сімейного кодексу України, Кримінально-виконавчого кодексу України та Наказу Міністерства юстиції України „Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань” від 28.08.2018 № 2823/5 з питань забезпечення та реалізації права особи на сім'ю.

Зроблено висновок про певну суперечливість вітчизняного законодавства щодо досліджуваного питання.

На основі проведеного дослідження зроблено висновок про необхідність внесення змін до пункту 5 статті 110 Кримінально-виконавчого кодексу України щодо особливостей забезпечення телефонних розмов між особами, які перебувають у місцях позбавлення волі, у тому числі родичами.

Ключові слова: засуджені, місця позбавлення волі, сім'я, право на сім'ю, право на шлюб, члени родини, близькі родичі.

Вступ. В Основному Законі України передбачено перелік прав людини, зокрема і тих, що належать їй від народження. Відповідно до Конституції України, усі люди є вільними і рівними у своїй гідності та правах. Такі права є невід'ємними та невідчужуваними. Визнання та захист прав людини є основним обов'язком держави [1].

У ст. 51 Конституції України зазначено, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються законом [1]. Законодавство України охороняє право кожної особи на повагу до свого сімейного життя.

Сім'я – найважливіший осередок суспільства та найголовніший інститут соціалізації людини. Це невід'ємна частина сучасної суспільної системи. Сім'я, сімейні та родинні зв'язки мають для людини дуже велике значення та станов-

лять загальновизнану соціальну цінність. Саме тому права людини, пов'язані з сімейними відносинами, охороняється законом.

Як і будь-яка людина, права якої охороняються Конституцією України та іншими нормативними актами, особи, засуджені до позбавлення волі мають право на сім'ю, на шлюб, на підтримання родинних зв'язків тощо. Це є невідчужуване немайнове право. При цьому, повсякчасно, виникають проблеми з реалізацією таких прав у місцях позбавлення волі.

Проблемам, пов'язаним з немайновими правами особи, присвятили свої наукові роботи М. М. Агарков, Н. О. Давидова, Т. П. Карнаух, Н. В. Козлова, О. В. Кохановська, Л. О. Красавчикова, М. М. Малєїна, Ж. В. Нор, М. Л. Нохрина, С. О. Сліпченко, Р. О. Стефанчук, В. С. Толстой

Л. В. Федюк та інші дослідники. Питання, пов'язані з немайновими правами осіб, засуджених до позбавлення волі досліджували, зробивши великий внесок у юридичну науку, такі науковці як О. М. Бандурка, Ю. В. Баулін, В. А. Бадира, А. П. Гель, М. Я. Гуцуляк, О. М. Джужа, Т. А. Денисова, О. Г. Колб, А. С. Нікифоров, В. О. Меркулова, В. В. Лень, О. М. Литвинов, М. І. Мельник, В. Ф. Примаченко, П. Г. Пономарьов, В. М. Прусс, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, Ю. А. Чеботарьова, Д. В. Ягунов, І. С. Яковець та інші. Однак, не зважаючи на ґрунтовні дослідження цих поважних вчених, недостатньо висвітленими залишаються питання щодо проблем та особливостей реалізації права засуджених до позбавлення волі на сім'ю, що обумовлює мету статті.

Мета статті. Дослідження присвячене проблемам вітчизняного законодавства та практики щодо реалізації особистих немайнових прав, а саме – права на сім'ю, особами, засудженими до позбавлення волі.

Результати. Відповідно до ч. 3 ст. 16 Загальної декларації прав людини [2] та ч. 1 ст. 23 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, сім'я визначається як природний і основний осередок суспільства та держави [3].

У ст. 291 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) наголошується, що фізична особа незалежно від віку та стану здоров'я має право на сім'ю [4]. Ст. 3 Сімейного кодексу України (далі – СК України) визначає сім'ю первинним та основним осередком суспільства і вказує на те, що її складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки [5].

Частиною 4 статті 291 ЦК України передбачено, що ніхто не має права втручатися у сімейне життя фізичної особи, крім випадків, передбачених Конституцією України. Це положення збігається зі статтею 32 Конституції України, згідно з якою ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Тобто вітчизняне законодавство охороняє та забезпечує право кожної особи на повагу до свого сімейного життя.

Згідно зі ст. 4 СК України право особи на сім'ю включає: право на створення сім'ї, право кожної особи на проживання в сім'ї, право кожної особи на повагу до свого сімейного життя. Ці права розкриваються через інші права, передбачені ЦК України та СК України, зокрема через право на шлюб, право на підтримання зв'язків

з членами своєї родини тощо. Зауважимо, що всі названі права, як перші, так і другі, є елементами права фізичної особи на сім'ю. Але, у випадку засудження особи до позбавлення волі, її право на проживання в сім'ї обмежується. Після відбуття покарання особа може повернутись до сім'ї та проживати в ній.

Сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства (ч. 4 ст. 3 СК України).

Позбавлення фізичної особи волі впливає на реалізацію нею права щодо створення сім'ї та підтримання сімейних зв'язків. Насамперед це проявляється у здійсненні знайомства засуджених для створення сім'ї з особами протилежної статі. Зокрема знайомства засуджених чоловіків, які відбувають покарання за тяжкі та особливо тяжкі злочини, з жінками відбуваються, як свідчить практика, переважно через листування. З цією метою засуджені чоловіки дають оголошення у засобах масової інформації про бажання познайомитись з жінкою для створення сім'ї або відповідають на таке оголошення жінки.

Як приклад можна навести оголошення Г. у газеті у рубриці знайомства, у якому він виражає намір познайомитись з жінкою, яка не злякається, що він відбуває покарання у виді позбавлення волі [6].

Нерідко обраницями осіб, позбавлених волі, стають родичі інших засуджених, які відвідують установи виконання покарань або інші особи так чи інакше пов'язані з відбуванням засудженими покарання. Так, наприклад, одна дівчина приїхала до Кам'янської виправної колонії управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у Запорізькій області (№ 101) щоб відвідати брата. Тут вона познайомилась з його другом, також засудженим до позбавлення волі. Згодом вони зареєстрували шлюб. Тепер дівчина чекає коли чоловіка буде звільнено від відбування покарання [7]. Аналогічно відбулось знайомство й іншої дівчини із іншим засудженим до позбавлення волі у Житомирській виправній колонії управління Державного департаменту України з питань виконання покарань у Житомирській області (№ 4). Дівчина приїхала до колонії відвідати брата, де у кімнаті тривалих побачень познайомилась із засудженим. Через півроку знайомства дівчина та цей засуджений зареєстрували шлюб [8].

Відповідно до законодавства України шлюб визначається як сімейний союз жінки та чоловіка, зареєстрований в органі державної реєстрації актів цивільного стану.

Відповідно до Правил реєстрації актів цивільного стану в Україні реєстрація шлюбу із засудженими, які відбувають покарання в установах покарань, провадиться відділом реєстрації актів цивільного стану за місцезнаходженням цієї установи на загальних підставах, передбачених законодавством України. Ініціювати реєстрацію шлюбу може як не засуджена, так і засуджена особа. Умовами реєстрації такого шлюбу є наступне: чоловік та жінка мають досягти шлюбного віку (18 років); їх шлюб повинен ґрунтуватися на вільній згоді чоловіка та жінки; особи мають особисто подати письмову заяву про реєстрацію їх шлюбу до відділу державної реєстрації актів цивільного стану. При реєстрації шлюбу тривалі побачення надаються позачергово – відповідно до ст. 110 Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК України) [9].

Задля реалізації засудженою особою свого права на шлюб адміністрація установи виконання покарання має обов'язково забезпечити таку особу бланком заяви про реєстрацію шлюбу. Після заповнення засудженим тієї частини заяви, яка стосується безпосередньо його, керівник місця несвободи перевіряє вказані особою відомості, звіряє їх з паспортом, що зберігається в особовій справі ув'язненого та засвідчує справжність підпису останнього. Далі ця заява направляється особі, з якою засуджений бажає зареєструвати шлюб. Крім того, їй має бути повідомлено інформацію про відділ державної реєстрації актів цивільного стану у якому відбудеться реєстрація шлюбу. Особа також заповнює відповідну частину заяви. Її підпис обов'язково повинен бути нотаріально засвідченим. Подавши заяви про реєстрацію шлюбу особи (чи одна з них) повинні сплатити державне мито, надавши оригінал квитанції до відділу державної реєстрації актів цивільного стану. За законодавством України шлюб реєструється через місяць від дня подачі заяви, за виключенням, якщо є поважна причини зареєструвати його раніше (вагітність, народження дитини, загроза для життя одного з наречених тощо). Реєстрація шлюбу з засудженим проводиться у місці, яке визначає адміністрація установи виконання покарань. Якщо особа поки перебуває під слідством та знаходиться у слідчому ізоляторі, реєстрація шлюбу з нею здійснюється відділом державної реєстрації

актів цивільного стану з письмового дозволу органу дізнання або суду. Якщо ув'язнений чи ув'язнена вже перебували у шлюбі з іншою особою, то вони, для вступу у повторний шлюб, повинні надати, в залежності від ситуації, один з наступних документів: свідоцтво про розірвання шлюбу; свідоцтво про смерть одного з подружжя; рішення суду про розірвання шлюбу; рішення суду про визнання шлюбу недійсним; висновок відділу державної реєстрації актів цивільного стану про анулювання актового запису про шлюб, що є недійсним [10].

Слід відзначити, що шлюби між засудженими, які обидва відбувають покарання в установах виконання покарань, прямо не заборонені законодавством. Разом із тим порядок реєстрації таких шлюбів нормативно не врегульований, у зв'язку з чим такі шлюби не укладаються. Шлюби між засудженими особами, які відбувають покарання в установах покарань, реєструються після відбуття покарання одним із них або двома. Тобто, за чинними нормативно-правовими актами створити сім'ю через шлюб може лише засуджена особа з не засудженою особою. Ініціювати реєстрацію шлюбу може будь-яка з цих осіб.

Що стосується підтримання засудженими сімейних зв'язків, то, по перше, необхідно зазначити наступне. У ч. 2 ст. 291 ЦК України вказується, що фізична особа не може бути проти її волі розлучена з сім'єю, крім випадків, встановлених законом [4]. Згідно з ч. 3 ст. 4 СК України особа може бути примусово ізолювана від сім'ї лише у випадках і в порядку, встановлених законом [5].

Особа, засуджена за вчинення злочину до позбавлення волі, ізолюється від сім'ї і відбуває покарання у місцях позбавлення волі. Таким чином, право фізичної особи на проживання в сім'ї обмежується у випадку її засудження до позбавлення волі. Після відбуття такого покарання особа може повернутись до сім'ї та проживати в ній. У той же час, відповідно до частини 3 статті 291 ЦК України фізична особа має право на підтримання зв'язків з членами своєї сім'ї та родичами незалежно від того, де вона перебуває [4].

Статтю 153 СК України передбачено, що мати, батько та дитина мають право на безперешкодне спілкування між собою, крім випадків, коли таке право обмежене законом [5]. На підставі статті 259 СК України право на спілкування мають брати та сестри, зокрема ті, які не проживають разом. У житті ж, інколи, після засудження особи до позбавлення волі, з нею,

за ініціативою членів її сім'ї та родичів, припиняються будь-які зв'язки.

Статтю 110 КВК України передбачено, що засуджені мають право на побачення: короткострокові тривалістю до чотирьох годин і тривалі – до трьох діб. Короткострокові побачення надаються з родичами або іншими особами у присутності представника колонії. Тривалі побачення надаються з правом спільного проживання і тільки з близькими родичами (подружжя, батьки, діти, всиновлювачі, всиновлені, рідні брати й сестри, дід, баба, онуки). Тривалі побачення можуть надаватися і подружжю, яке проживало однією сім'єю, але не перебувало у шлюбі, за умови, що в них є спільні неповнолітні діти [9]. Також статтю 110 КВК України передбачено, що засудженим надається право на чотири телефонних розмови протягом року тривалістю до п'ятнадцяти хвилин кожна під контролем адміністрації. Телефонні розмови оплачуються з особистих коштів засуджених. Також, відповідно до змісту розділу XII Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань, у разі тяжкої хвороби засудженого, що загрожує його життю, близьким родичам, дружині (чоловіку) засудженого(ї) надається дозвіл на його відвідування. Таке відвідування у загальний рахунок побачень не зараховується [11]. Телефонні ж розмови, так само як і побачення, між перебуваючими в місцях позбавлення волі заборонені (відповідно до зазначених Правил та п. 5 ст. 110 КВК) [11].

На нашу думку, заборона побачень між засудженими, у тому числі членами сім'ї, виправдовується труднощами їх перевезень з однієї установи виконання покарань до іншої, значними витратами у зв'язку з цим коштів, необхідністю забезпечення захисту інтересів осіб, суспільства і держави. У той же час категоричну заборону телефонних розмов між всіма перебуваючими в місцях позбавлення волі вважаємо необґрунтованою.

Відповідно до статті 113 КВК України засудженим дозволяється одержувати і відправляти листи і телеграми за свій рахунок без обмеження їх кількості. Листування між особами, які перебувають в місцях позбавлення волі, тобто засудженими, які не є родичами, допускається тільки з дозволу адміністрації колонії. Окремі засуджені фактично лише за допомогою листування можуть спілкуватись, обмінюватись інформацією.

Право на підтримання засудженими до позбавлення волі зв'язків з членами своєї сім'ї

та родичами дещо обмежено та чітко окреслено законом. Згідно з статтями 138, 139, 140 КВК України засуджені, які відбувають покарання у виправних колоніях мінімального, середнього та максимального рівня безпеки можуть одержувати щомісяця короткострокове й один раз на три місяці тривале побачення [9]. Залежно від поведінки засуджених до позбавлення волі обмеження їх права на підтримання зв'язків з членами своєї родини та родичами можуть бути дещо розширені або звужені. За сумлінну поведінку і ставлення до праці, навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій до засуджених можуть застосовуватися протягом року такі заходи заохочення, крім іншого, як надання додаткового короткострокового або тривалого побачення, дозвіл на додаткову телефонну розмову (статті 130, 131 КВК України) [9].

Відповідно до статті 132 КВК України за порушення встановленого порядку відбування покарання до засуджених можуть застосовуватися, крім іншого, такі заходи стягнення: поміщення засуджених чоловіків, які тримаються у виправних колоніях, у дисциплінарний ізолятор з виведенням або без виведення на роботу чи навчання на строк до п'ятнадцяти діб, а засуджених жінок – до десяти діб; поміщення засуджених, які тримаються в приміщеннях камерного типу виправних колоній максимального рівня безпеки, в карцер без виведення на роботу на строк до п'ятнадцяти діб; переведення засуджених, які тримаються у виправних колоніях, до приміщення камерного типу (одиночної камери) на строк до трьох місяців [9].

Слід відзначити, що до засуджених, які відбувають покарання у виправних колоніях мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання стягнення у виді переведення до приміщення камерного типу (одиночної камери) не застосовується, оскільки такого роду місць для застосування заходів стягнення у них немає [12, с. 440-441].

Під час тримання в дисциплінарному ізоляторі, карцері або приміщенні камерного типу (одиночній камері) засудженим забороняються, зокрема, побачення (ч. 11 ст. 134 КВК України) [9]. У той же час, відповідно до ч. 3 ст. 291 ЦК України фізична особа має право на підтримання зв'язків з членами своєї сім'ї та родичами незалежно від того, де вона перебуває [4]. Тож в цій частині законодавство є дещо суперечним.

Кримінально-виконавчий кодекс України передбачає певні особливості підтримання зв'язків засуджених до позбавлення волі жінок

і неповнолітніх осіб з членами своєї сім'ї та родичами.

Так, згідно з ст. 141 КВК України при виправних колоніях, в яких відбувають покарання засуджені до позбавлення волі жінки, у разі необхідності організуються будинки дитини. Засуджені жінки, крім засуджених до позбавлення волі на строк більше п'яти років за умисні тяжкі та особливо тяжкі злочини, можуть поміщати в будинки дитини своїх дітей віком до трьох років. У будинках дитини забезпечуються умови, необхідні для нормальної життєдіяльності та розвитку дитини. Засуджені жінки можуть спілкуватися із своїми дітьми у вільний від роботи час без обмежень. На даний час такі дитячі будинки створено при двох виправних колоніях: Чорноморській виправній колонії Одеської області № 74 – якщо жінка є вперше засудженою до позбавлення волі; та Чернігівській виправній колонії Чернігівської області № 44 – якщо вона раніше відбувала дане покарання [12, с. 462].

Можливість спілкування із своїми дітьми, які перебувають у будинках дитини, реалізується засудженими жінками по-різному. Деякі з них не бажають доглядати за власними дітьми, та не дочекаються коли можна здати дитину виховательці, б'ють малюків тощо. Інші, навпаки, турботливо ставляться до дітей, охоче навчаються догляду за дітьми, мріють про їх спільне життя на волі.

Засуджені жінки, яким дозволено проживання за межами виправної колонії, крім іншого, можуть без обмеження листуватися, мати побачення з родичами та іншими особами (ч. 2 ст. 142 КВК України) [9].

Статтю 143 КВК України передбачено, що у виховних колоніях засуджені мають право, крім іншого, одержувати щомісяця короткострокове і один раз на три місяці тривале побачення. При сумлінній поведінці і ставленні до праці та навчання після відбуття не менше однієї четвертої частини строку покарання засуджені мають право на поліпшення умов тримання і їм, зокрема, може бути дозволено додатково одержувати один раз на три місяці короткострокове побачення, яке за постановою начальника виховної колонії може проходити за межами виховної колонії [9]. За сумлінну поведінку і ставлення до праці та навчання, активну участь у роботі самодіяльних організацій і виховних заходах до засуджених неповнолітніх осіб можуть бути застосовані заходи заохочення, передбачені ст. 130 КВК України, у тому числі

й надання додаткового короткострокового або тривалого побачення, дозвіл на додаткову телефонну розмову (ст. 144 КВК України) [9]. Відповідно до ст. 145 КВК України за порушення встановленого порядку і умов відбування покарання до засуджених неповнолітніх можуть застосовуватися такі заходи стягнення, зокрема, як скасування поліпшених умов тримання, передбачених статтею 143 цього Кодексу, поміщення в дисциплінарний ізолятор на строк до десяти діб [9].

Отже, як бачимо, право особи, засудженої до позбавлення волі, на сім'ю, яке включає в себе, зокрема, спілкування з родичами, є обмеженим, особливо що стосується випадків, коли обидва члени сім'ї, які мають бажання спілкуватися, є засудженими та відбувають покарання у вигляді позбавлення волі. У зв'язку з зазначеним вбачається доцільним внесення змін до п. 5 ст. 110 КВК України наступного змісту: слова „телефонні розмови між перебуваючими в місцях позбавлення волі заборонені” замінити на слова „телефонні розмови між перебуваючими в місцях позбавлення волі засудженими, у тому числі родичами, допускаються тільки з дозволу адміністрації колонії. Телефонні розмови підлягають прослуховуванню та, при необхідності, перериванню”. Дозвіл адміністрації на телефонну розмову між засудженими необхідно розглядати як захід щодо забезпечення захисту інтересів окремих осіб, суспільства і держави.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>
2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 года. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015
3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043
4. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2003. №№ 40-44. Ст. 356. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/435-15/page>
5. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2002. № 21-22. Ст. 135. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#n25>
6. Реєстрація шлюбу із засудженими, які відбувають покарання у місцях позбавлення волі. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_6838

7. Право на справедливий суд. Короткий опис справ, що розглядалися Центром стратегічного захисту (ЦСЗ) ХПГ у першій половині 2020 року. Т. Беспала, Т. Горбачевська, Г. Овдієнко, М. Ревякін, Г. Токарев. URL: <http://khrpg.org/index.php?id=1597058726>
8. Життя як є. 21.11.2016. Випуск 8. Житомирська виправна колонія № 4. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=eskeaA6xIL8>
9. Кримінально-виконавчий кодекс України. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2004. № 3-4. Ст. 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>
10. Як зареєструвати шлюб із засудженою особою? Івано-Франківські новини Бріз. URL: <http://briz.if.ua/blogs/583.htm>
11. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань. Наказ Міністерства юстиції України від 28.08.2018 № 2823/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-18>
12. Науково-практичний коментар Кримінально-виконавчого кодексу України. А. П. Гель, О. Г. Колб, В. О. Корчинський та інш. За заг. ред. А. Х. Степанюка. Київ : Юрінком Інтер. 2008. 496 с.

Prasov O. O. The right to family life of persons convicted to deprivation of freedom

The article is devoted to the analysis of topical issues concerning the problems of legislative regulation of personal non-property rights of persons sentenced to imprisonment.

The issue of personal non-property rights that ensure the natural existence of an individual is considered. The problems of domestic legislation and practice regarding the realization of personal non-property rights, in particular the right to a family, to persons sentenced to imprisonment, are analyzed.

It is stated that all people are endowed from birth with a certain set of inalienable rights and freedoms, which are actually the result of human nature. Human and civil rights are enshrined in the Constitution of Ukraine, according to which all people are free and equal in their dignity and rights. These rights are inalienable and inalienable. Recognition and protection of human rights is a primary responsibility of the state.

It is emphasized that the family is the most important center of society and the most important institution of human socialization. It is an integral part of the modern social system. Family, family and family ties are very important for a person and are a universally recognized social value.

The provisions of the Constitution of Ukraine, the Civil Code of Ukraine, the Family Code of Ukraine, the Criminal-Executive Code of Ukraine and the Order of the Ministry of Justice of Ukraine „On approval of the Rules of Procedure of penitentiary institutions” from 28.08.2018 № 2823/5 on ensuring and exercising the right to seven ‘you.

The conclusion is made about a certain contradiction of the domestic legislation concerning the investigated question.

Based on the study, it was concluded that it is necessary to amend paragraph 5 of Article 110 of the Criminal Executive Code of Ukraine on the peculiarities of providing telephone conversations between persons in prisons, including relatives.

Key words: *convicts, places of imprisonment, family, right to family, right to marriage, family members, close relatives.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА

УДК 343.122+343.14

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.19>

Т. О. Закревська

здобувач кафедри кримінального процесу та криміналістики
Донецького юридичного інституту Міністерства внутрішніх справ України

ПОКАЗАННЯ СВІДКА ЯК ДЖЕРЕЛО ДОКАЗІВ

У статті надано авторське визначення показань свідка як джерело доказів (докази досудового розслідування), на підставі яких вказані суб'єкти з'ясовують обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні та проведено їх класифікацію за формою; характером висловлювання; способом надання; стадією кримінального провадження.

Фактичні дані, отримані та досліджені судом у передбаченому КПК України порядку, на підставі яких суд встановлює наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, є судовими доказами. Виходячи з цього, під поняттям «допит свідків» пропонуємо розуміти: під час досудового розслідування – слідча (розшукова) дія, а під час судового розгляду – судова дія, що полягає в отриманні слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом від свідка показань стосовно обставин, які мають значення у кримінальному провадженні.

Встановлено, що головна суть показань свідка, як основного джерела доказів, в ході досудового розслідування полягає у формуванні підґрунтя для прийняття об'єктивних процесуальних рішень слідчим, прокурором, слідчим суддею (повідомлення про підозру, обрання заходу забезпечення кримінального провадження, проведення негласної слідчої (розшукової) дії, звернення до суду з обвинувальним актом тощо), а в кінцевому результаті прийняття рішення судом та забезпечення виконання завдань кримінального судочинства та дієвості механізму захисту прав, свобод та законних інтересів учасників правових відносин.

Показання свідка, що одержані слідчим, прокурором в установленому кримінально-процесуальним законодавством порядку під час досудового розслідування, є джерелом доказів (докази досудового розслідування), на підставі яких вказані суб'єкти з'ясовують обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні.

Ключові слова: свідок, показання, кримінальне провадження, слідчі (розшукові) дії.

Процесуальними джерелами доказів є визначені кримінальним процесуальним законодавством носії доказової інформації, тобто фактичні дані, які дають змогу встановити наявність або відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню [1, с. 238]. У ч. 2 ст. 84 КПК України чітко визначено їх вичерпний перелік, а саме: показання; речові докази; документи; висновки експертів [2].

Однак, при здійсненні правосуддя особливість встановлення істини полягає в тому, що дослідженню підлягають факти, дії, події, що відбувалися в минулому. Відновлюються вони, перш за все, з використанням показань осіб, які їх безпосередньо спостерігали або мали про них відомості, отримані з інших джерел [3].

Ключовою особливістю свідка як суб'єкта, який є джерелом показань, порівняно з підозрюваним, обвинуваченим та потерпілим, є наявність законодавчо закріпленого обов'язку давати правдиві показання по суті обставин, які підлягають доказуванню під час кримінального провадження [3].

Як вже було зазначено, зобов'язання надавати правдиві відомості «підкріплюється» встановленням кримінальної або іншої юридичної відповідальності, присяги, клятви тощо, з метою забезпечення правдивості (достовірності) відомостей, що надаються. При цьому встановлення таких засобів забезпечення достовірності відомостей не є примусом до їх надання. Європейський Суд з прав людини (ЄСПЛ) констатував, що хоча обов'язок свідка скласти присягу

й покарання, передбачені на випадок відмови від цього, містять елемент примусу, однак його призначення – забезпечити правдивість будь-яких наданих судді свідчень, а не присилувати свідків до них («Serves v. France») [4, с. 182].

На сьогодні встановлено ряд труднощів та штучних перепон, які виникають під час досудового розслідування за участі свідків. Зокрема, опитані слідчі (80%) наполягають на спрощенні досудового розслідування, в частині допиту свідка шляхом внесення законодавчих змін до діючого КПК України, та надання можливості правоохоронним органам проводити його допит до внесення відомостей до Єдиного Реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), з подальшим негайним внесенням по закінченню відповідної слідчої (розшукової) дії (СРД).

Станом на сьогодні відповідно до ч. 1 ст. 214 КПК України слідчий, дізнавач, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з ЄРДР. Слідчий, який здійснюватиме досудове розслідування, визначається керівником органу досудового розслідування, а дізнавач – керівником органу дізнання, а в разі відсутності підрозділу дізнання – керівником органу досудового розслідування [2].

Згідно ч. 3 ст. 214 КПК України здійснення досудового розслідування, до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. У невідкладних випадках до внесення відомостей до ЄРДР може бути проведений лише огляд місця події (відомості вносяться невідкладно після завершення огляду).

Від так, на практиці слідчий, або за його дорученням оперативні працівники, у провадженні про злочини, позбавлені можливості, зокрема, під час огляду місця події допитувати потенційних свідків, обмежуючись при цьому формальним отриманням пояснень.

І хоча у ст. 214 КПК України зазначено, що лише «у невідкладних випадках», може бути проведено огляд місця події до внесення відомостей до ЄРДР, проте на практиці (як відмітили 97 % респондентів) це виходить

інакше – у зв'язку з неможливістю негайно внести відомості до ЄРДР.

Передусім це стосується ситуацій, які виникають під час добового чергування у складі слідчо-оперативної групи, коли виїзд групи на місце події від моменту повідомлення про кримінальне правопорушення починає йти на хвилини. До того ж, як стверджують респонденти, допитавши під час огляду місця події свідків, не потрібно буде в подальшому їх викликати на допит. Ми зі свого боку погоджуємося із такою позицією.

У зв'язку з вищевикладеним, для спрощення досудового розслідування, а також, для надання можливості реального закріпленням доказів по «гарячим слідам» пропонуємо надати можливість правоохоронним органам у невідкладних випадках проводити допит свідка до внесення відомостей до ЄРДР і відповідно ч. 3 ст. 214 КПК України викласти у новій редакції: *«Здійснення досудового розслідування, крім випадків, передбачених цією частиною, до внесення відомостей до реєстру або без такого внесення не допускається і тягне за собою відповідальність, встановлену законом. У невідкладних випадках до внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань може бути проведений огляд місця події та допит свідків (відомості вносяться невідкладно після завершення зазначених слідчих (розшукових) дій)...».*

Важливо звернути увагу й на те, що не можуть без їх згоди бути допитані як свідки особи, які мають право дипломатичної недоторканності, а також працівники дипломатичних представництв – без згоди представника дипломатичної установи. Слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд перед допитом цих осіб, зобов'язані роз'яснити їм право відмовитися давати показання (ч. 4 ст. 65 КПК України).

Поряд з тим, як вже було зазначено, за умови якщо показання свідка можуть стати підставою для підозри чи обвинувачення у вчиненні ним, близькими родичами або членами його сім'ї кримінального правопорушення, він, відповідно до положень ч. 1 ст. 63 Конституції України, має право відмовитися давати показання щодо себе та зазначених осіб [5].

Закріплені у чинному законодавстві України норми щодо заборони вимагати від особи показання, що викриватимуть цю особу та її близьких родичів у вчиненні злочину були продиктовані положенням міжнародно-правових актів. Так, у п. 9 ч. 3 ст. 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права будь-якій особі

гарантовано право: не бути приневоленим до давання показань проти самого себе чи до визнання себе винним [6].

А. Шопенгауер щодо наявності в особі права не свідчити проти себе та своїх родичів вказував, що подібно тому, як я маю право у вигляді заходів безпеки дообладнувати стіни свого саду гострими прутами, також само, я маю право приховувати ту інформацію, розповсюдження якої може зробити мене беззахисним перед можливими посяганнями інших [7, с. 189].

У свою чергу, В. П. Шибіко зазначає, що свобода від самовикриття в кримінальному процесі означає відсутність у кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві обмежень особи (при проведенні допиту органом досудового розслідування чи судом) щодо своєї лінії поведінки при наявності альтернативи – давати показання з приводу обставин, які викривають саму цю особу у вчиненні злочину, чи скористатися правом на відмову від дачі таких показань [8, с. 70].

Слушно з цього приводу зауважує С. Ю. Нікітін: в основі привілею від самозвинувачення та свідоцького імунітету близьких родичів покладено моральне обґрунтування. Правовий захист приватного життя громадян від зовнішнього вторгнення – є одним з головних завдань права. Однак поруч з моральним обґрунтуванням існуванням такого різновиду свідоцького імунітету також слід додати суто кримінально-процесуальне обґрунтування у вигляді необхідності забезпечення прав учасників кримінального провадження [9, с. 94].

Окреслюючи питання визначення сутності імунітету від викриття близьких родичів та членів сім'ї, доцільно додатково зупинитись на достатньо цікавій та водночас дещо нетривіальній точці зору щодо вказаного питання. Так серед науковців, що досліджують реалізацію інституту імунітету в кримінальному провадженні існує позиція за якої, свідоцький імунітет родичів охоплює глибокі моральні почуття, повагу до честі близького родича, доброго імені, відчуття особистої прив'язаності тощо. У зв'язку зі смертю близької людини вказані моральні цінності та пам'ять про нього не помирають разом з ним, через що вбачається необхідним зберігати в такому випадку свідоцький імунітет. У тому числі, за буквального тлумаченням закону надається право відмовитись надавати свідчення проти близьких родичів (в тому числі живих та померлих) [9, с. 113].

З наведеною позицією не погоджуються, С. П. Щерба та О. А. Зайцев, які висловлю-

ють позицію про те, що право відмовитись від надання свідчень не повинно належати свідку, якщо обвинувачений, що знаходиться зі свідком у родинних стосунках або шлюбі, помер під час досудового розслідування, або після нього, а досудове розслідування продовжується чи справа розглядається судом у відношенні співучасників померлого [10, с. 25].

Ми зі свого боку схилиємось саме до позиції останніх науковців. Як зазначає І. С. Ганенко моральні аспекти, що покладено в основу інституту імунітету свідка від викриття близьких родичів та членів сім'ї переслідують головну мету – це збереження сталих та нормальних відносин в родині. Ці відносини можуть піддаватись негативному впливу внаслідок участі одного з представників родини в кримінальному провадженні та надання свідчень правоохоронним органам щодо іншого родича, внаслідок чого останній змушений проти його волі залучатись до кримінального провадження або у якості свідка, або, навіть, у статусі підозрюваного чи обвинуваченого. Звісно такий стан речей не кращим чином вплине на стосунки між родичами та близькими людьми в окремій сім'ї. Однак, погіршення таких відносин не матиме наслідків, якщо свідчення надаються щодо родича або члена сім'ї, який помер під час кримінального провадження, оскільки він априорі не може бути учасником кримінального провадження, а тим більш мати процесуальний статус підозрюваного або обвинуваченого з відповідними наслідками цього. При цьому, посилення на норми КПК, які начебто, за буквального тлумаченням дозволяють не надавати свідчення не лише щодо близьких, а й щодо померлих родичів – є звичайною правовою казуїстикою та перекручуванням змісту норм закону [11, с. 142–143].

Отже, якщо закон не уточнює щодо яких саме родичів (живих або померлих) йде мова під час надання показань окремою особою, то автоматично розповсюджувати правила надання таких показань й щодо померлих родичів не можна. На нашу думку, всі правила та особливості надання свідком показань щодо своїх родичів та близьких людей стосується саме живих осіб, через те, що вказані рідні, або близькі особи, потенційно можуть брати участь у кримінальному провадженні як у статусі свідків, так й у статусі підозрюваних або обвинувачених осіб.

Як відомо, показання свідків, а також інших учасників кримінального провадження (потерпілих, підозрюваних, обвинувачених тощо)

можуть бути отримані шляхом проведення допиту. Допит можливий як під час досудового розслідування, так і у процесі судового розгляду. При його проведенні неприпустимо отримання показань внаслідок катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність особи, поводження або погрози застосування такого поводження.

ЄСПЛ у своїх рішеннях неодноразово зазначав, що допустимість доказів є прерогативою національного процесуального права і саме національні суди повноважні оцінювати надані їм докази (§ 34 рішення у справі «Тейксейра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р., § 54 рішення у справі «Шабельника проти України» від 19 лютого 2009 р.), а порядок збирання доказів, передбачений національним правом, має відповідати основним міжнародним нормам щодо прав людини.

Слід додати, що проведення допиту займає понад 80% робочого часу слідчих, який взагалі витрачається на проведення СРД. Зокрема, складність допиту свідка визначається тим, що у показаннях навіть добросовісної особи, яка допитується, часом можуть міститися помилки, переколювання та вигадки, які необхідно виявити і врахувати на шляху встановлення об'єктивних обставин кримінального провадження. Сприйняття, запам'ятовування та відтворення є взаємопов'язаними етапами формування показань.

Правильне розуміння цих процесів сприяє ефективному застосуванню тактичних прийомів допиту та адекватній оцінці наданих показань. Відповідно, проведення допиту вимагає від слідчого високої загальної та професійної культури, а також глибокого знання психології [12, с. 308].

Класифікувати добросовісні помилки в показаннях свідків можна за такими критеріями:

1) залежно від стадії формування показань:

- помилки сприйняття;
- запам'ятовування;
- відтворення;

2) залежно від обсягу переколювання інформації:

- повне переколювання;
- часткове переколювання;

3) залежно від джерела походження:

– помилки, що стали наслідком дії об'єктивних чинників;

– помилки, як результат дії таких суб'єктивних чинників;

– помилки змішаного характеру;

4) залежно від змісту помилок:

– помилковий поділ цілісного об'єкта, події або дії на непов'язані між собою частини;

– помилкове об'єднання різних, самостійних, не пов'язаних між собою об'єктів, явищ і фактів у єдине ціле, чим ці факти в дійсності не були;

– помилкове присвоєння описуваним подіям, діям або предметам невластивих їм ознак, рис, особливостей; помилкове усунення відповідних ознак, властивостей, деталей, виявів подій, дій або предметів під час їх описування;

– помилкова заміна реальних об'єктів, ознак, властивостей або дій іншими, зміщення їх у часі або переміщення в просторі;

– помилкове переколювання форми, структури, послідовності реальної події, явища або дії; помилкові ототожнення й висновки щодо подібності різних об'єктів, предметів та осіб, і, навпаки, розрізнення того самого або однорідних об'єктів;

– помилкове повідомлення й розуміння сказаного у процесі спілкування зі слідчим [12, с. 245; 13, с. 7].

Слід додати, що загалом, кожне джерело доказу підлягає ґрунтовній перевірці та оцінці. У нашому випадку, перевірка показань – це врегульована нормами кримінального процесуального законодавства діяльність слідчого, прокурора, слідчого судді, суду, яка здійснюється шляхом їх аналізу, співставлення з іншими наявними у кримінальному провадженні доказами, встановлення умов їх формування, а також отримання нових доказів, які можуть підтвердити або спростувати інформацію, що у них міститься [1, с. 243–244].

Аналізуючи наукові праці, а також положення КПК України, показання свідків пропонуємо класифікувати на такі види:

1) за формою:

– показання, надані в усній формі (ч. 1 ст. 95 КПК України);

– показання, надані у письмовій формі (ч. 1 ст. 95 КПК України);

2) за характером висловлювання:

– показання щодо фактів, які свідок сприймав особисто (ч. 5 ст. 95 КПК України);

– показання щодо фактів, які ґрунтуються на поясненні іншої особи (показання з чужих слів) (ст. 97 КПК України);

3) за способом надання показань:

– показання, надані безпосередньо слідчому, прокурору, суду (ст. 224 КПК України);

– показання, надані дистанційно (у режимі відеоконференції) (ст. 232 КПК України);

4) за стадією кримінального провадження:

– показання, надані під час досудового розслідування (ст. ст. 224, 232 КПК України);

– показання, надані під час досудового розслідування в судовому засіданні (ст. 225 КПК України);

– показання, надані під час судового провадження (ст. ст. 352, 354 КПК України) [2].

При цьому, наскільки успішними будуть результати допиту свідка залежить від того, наскільки ґрунтовно слідчий підійшов до розробки плану допиту, що включає в себе перелік обставин, для з'ясування яких викликається свідок, а також способи і тактичні прийоми за допомогою яких можна буде отримати необхідну інформацію.

В даному контексті необхідно додати, що складення відповідного плану дозволить правильно організувати допит, так як його послідовність (безсистемність) призводить до даремно витраченого часу та обумовлює необхідність проведення додаткового допиту із повторним викликом свідків.

Поряд із цим, визначивши коло осіб, які можуть бути свідками у конкретному кримінальному провадженні, слідчий повинен:

по-перше визначити послідовність виклику свідків, зокрема, спочатку необхідно викликати на допит тих свідків, які мають відомості про істотні обставини кримінального провадження. При цьому, слід враховувати їх можливу зацікавленість у результатах кримінального провадження;

по-друге визначити особливості допиту конкретної особи (з урахуванням психічного стану свідка, його віку, професії, інтелектуального рівня тощо);

по-третє виявити наявні суперечності у доказах та визначити можливий порядок їх усунення за допомогою показань свідків.

Як вірно зазначає О. Г. Шило, однією із новел КПК України є положення доказового права, що стосуються закріплення процесуальних джерел доказів, порядку їх формування у кримінальному провадженні, обґрунтування судових рішень лише судовими доказами, тобто тими, які безпосередньо досліджені судом в судовому засіданні за участю сторін судового процесу [14].

Водночас, особа надає показання лише щодо фактів, які вона сприймала особисто. Поряд з тим, положеннями ст. 97 КПК України закріплено можливість отримання показань з чужих слів. Показаннями з чужих слів є висловлювання, здійснене в усній, письмовій або іншій формі, щодо певного факту, яке ґрунтується на поясненні іншої особи [2]. Вагоме значення у цьому питанні відіграє суд.

По-перше, суд має право визнати допустимим доказом показання з чужих слів незалежно від можливості допитати особу, яка надала первинні пояснення, у виняткових випадках, якщо такі показання є допустимим доказом згідно з іншими правилами допустимості доказів.

Під час ухвалення цього рішення суд зобов'язаний враховувати:

– значення пояснень і показань, у разі їх правдивості, для з'ясування певної обставини і їх важливість для розуміння інших відомостей;

– інші докази щодо питань, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 97 КПК України, які подавалися або можуть бути подані;

– обставини надання первинних пояснень, які викликають довіру щодо їх достовірності;

– переконливість відомостей щодо факту надання первинних пояснень;

– складність спростування пояснень, показань з чужих слів для сторони, проти якої вони спрямовані;

– співвідношення показань з чужих слів з інтересами особи, яка надала ці показання;

– можливість допиту особи, яка надала первинні пояснення, або причини неможливості такого допиту [4, с. 246].

У свою чергу, відповідно до ч. 3 ст. 97 КПК України суд має право визнати неможливим допит особи, якщо вона: а) відсутня під час судового засідання внаслідок смерті або через тяжку фізичну або психічну хворобу; б) відмовляється давати показання в судовому засіданні, не підкоряючись вимозі суду дати показання; в) не прибуває на виклик до суду, а її місцезнаходження не встановлено шляхом проведення необхідних заходів розшуку; г) перебуває за кордоном та відмовляється давати показання.

По-друге, суд може визнати доказами показання з чужих слів, якщо сторони погоджуються визнати їх доказами.

По-третє, суд має право визнати допустимим доказом показання з чужих слів, якщо підозрюваний, обвинувачений створив або сприяв створенню обставин, за яких особа не може бути допитана.

Показання з чужих слів не може бути допустимим доказом факту або обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами, відмінними від положень ч. 2 ст. 97 КПК України.

У будь-якому разі не можуть бути визнані допустимим доказом показання з чужих слів, якщо вони даються слідчим, прокурором, спів-

робітником оперативного підрозділу або іншою особою стосовно пояснень осіб, наданих слідчому, прокурору або співробітнику оперативного підрозділу під час здійснення ними кримінального провадження [2].

Таким чином, показання свідка, що одержані слідчим, прокурором в установленому кримінально-процесуальним законодавством порядку під час досудового розслідування, є джерелом доказів (докази досудового розслідування), на підставі яких вказані суб'єкти з'ясовують обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні.

Фактичні дані, отримані та досліджені судом у передбаченому КПК України порядку, на підставі яких суд встановлює наявність чи відсутність фактів та обставин, що мають значення для кримінального провадження та підлягають доказуванню, є судовими доказами.

Виходячи з цього, під поняттям «допит свідків» пропонуємо розуміти: під час досудового розслідування – СРД, а під час судового розгляду – судову дію, що полягає в отриманні слідчим, прокурором, слідчим суддею, судом від свідка показань стосовно обставин, які мають значення у кримінальному провадженні.

Отже, головна суть показань свідка, як основного джерела доказів, в ході досудового розслідування полягає у формуванні підґрунтя для прийняття об'єктивних процесуальних рішень слідчим, прокурором, слідчим суддею (повідомлення про підозру, обрання заходу забезпечення кримінального провадження, проведення негласної слідчої (розшукової) дії, звернення до суду з обвинувальним актом тощо), а в кінцевому результаті прийняття рішення судом та забезпечення виконання завдань кримінального судочинства та дієвості механізму захисту прав, свобод та законних інтересів учасників правових відносин.

Список використаної літератури:

1. Кримінальне процесуальне право України : навч. посіб. / Р. І. Благута, Ю. В. Гуцуляк,

- О. М. Дуфенюк та ін. ; за заг. ред. А. Я. Хитри, Р. М. Шехавцова. Львів : ЛьвДУВС, 2017. 774 с.
- Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
 - Головко М. Б. Свідок у кримінальному провадженні. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2017. № 6-2 (28). С. 133–136.
 - Кримінальний процес України: загальна частина : підручник / Л. М. Лобойко та ін. Київ : Дакор, 2015. 171 с.
 - Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#Text>
 - Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 груд. 1966 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
 - Шопенгауер А. Нравственные начала в уголовном процессе. *Собрание сочинений*. Т. 4. Москва : Юридическая литература, 2011. 528 с.
 - Шибіко В. П. Свідок як суб'єкт свободи від самообвинувачення у кримінальному процесі. *Проблеми правознавства*. 1991. № 52. С. 70.
 - Никитин С. Ю. Свидетельский иммунитет в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Челябинск, 2005. 184 с.
 - Охрана прав потерпевших и свидетелей по уголовным делам : практ. пособ. / С. П. Щерба, О. А. Зайцев. Москва : Спарк, 1996. 123 с.
 - Ганенко І. С. Імунітети у кримінальному процесі України : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09. Кривий Ріг. 2020. 199 с.
 - Криміналістика : підручник / К. О. Чаплинський, О. В. Лускатов, І. В. Пиріг, та ін. 2-е вид, перероб. і доп. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2017. 480 с.
 - Колесник І. А. Тактика виявлення та нейтралізації добросовісних помилок у показаннях свідків: автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2010. 19 с.
 - Шило О. Г. Загальна характеристика показань як процесуального джерела доказів у кримінальному провадженні. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 1: http://vkslaw.knu.ua/images/verstka/1_2015_Shilo.pdf.

Zakrevska T. O. Witness testimony as a source of evidence

The article provides the author's definition of the testimony of a witness as a source of evidence (evidence of pre-trial investigation), on the basis of which these subjects clarify the circumstances to be proved in criminal proceedings and their classification by form; the nature of the statement; method of provision; stage of criminal proceedings.

The factual data obtained and investigated by the court in the manner prescribed by the CPC of Ukraine, on the basis of which the court establishes the presence or absence of facts and circumstances relevant to criminal proceedings and subject to proof, are judicial evidence. Based on this, the term «interrogation of witnesses» is proposed to mean: during the pre-trial

investigation - investigative (investigative) action, and during the trial - a judicial action, which is to obtain an investigator, prosecutor, investigating judge, court testimony on the circumstances, which are important in criminal proceedings.

It is established that the main essence of the testimony of a witness as the main source of evidence during the pre-trial investigation is to form the basis for making objective procedural decisions by the investigator, prosecutor, investigating judge (notification of suspicion, choosing a measure of criminal proceedings,) actions, appeals to the court with an indictment, etc.), and ultimately the court's decision and ensuring the implementation of criminal proceedings and the effectiveness of the mechanism for protecting the rights, freedoms and legitimate interests of participants in legal relations.

The testimony of a witness received by the investigator, prosecutor in the manner prescribed by criminal procedure law during the pre-trial investigation, is a source of evidence (evidence of pre-trial investigation), on the basis of which these entities clarify the circumstances to be proved in criminal proceedings.

Key words: *witness, testimony, criminal proceedings, investigative (search) actions.*

УДК 343.985.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.20>**П. Ю. Юрченко**аспірант кафедри криміналістики
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ ЯК ПІДСТАВА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ПОРУШЕННЯМ ПОРЯДКУ ЗДІЙСНЕННЯ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕДАЧ ТОВАРІВ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ДЕРЖАВНОМУ ЕКСПОРТНОМУ КОНТРОЛЮ

У статті акцентована увага на активізації розроблення вченими криміналістичних методик розслідування злочинів. Виокремлено два пріоритетних напрями, які найбільш активно досліджуються науковцями. Звернута увага на те, що вчені, у переважній більшості, розробляють методики розслідування інноваційних видів злочинів, а також уточнюють наукові положення методик розслідування традиційних кримінальних правопорушень. Наголошено на відсутності наукових напрацювань щодо методик розслідування окремих видів злочинів, зокрема тих, що підслідні Службі безпеки України. Відзначено, що будь-яка методика розслідування злочинів є структурованою системою. Окреслено наукові підходи щодо сутності криміналістичної класифікації злочинів. Визначено, основні завдання, які вирішує криміналістична класифікація злочинів у структурі криміналістичної методики розслідування окремих видів злочинів. Охарактеризовано кримінально-правові підходи щодо розуміння сутності предмету злочину. На підставі нормативно-правових актів визначено предмет порушення правил міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю. До товарів, які є предметом таких злочинних посягань традиційно віднесено товари військового призначення та товари подвійного призначення. Звернута увага на можливість існування таких товарів у різних формах, зокрема у вигляді матеріальних предметів, інформації, діяльності (надання консультацій, послуг, здійснення навчання тощо).

На підставі специфічних характеристик предмету цього злочину запропоновано їх криміналістичну класифікацію із характеристикою кожної класифікаційної групи. Так, виокремлено групи злочинів предметом яких є: матеріальні об'єкти; документальна або цифрова інформація; конклюдентні дії. У кожній із вказаних класифікаційних груп виокремлено різновиди предмета злочинного посягання та надано його характеристику.

Опрацьовано вироки судів щодо злочинів цієї категорії із метою детального відображення взаємозв'язків між предметом злочину, способом та обстановкою його вчинення, а також особою злочинця.

Ключові слова: криміналістична класифікація, предмет злочину, державний кордон, міжнародна передача, товари військового призначення, товари подвійного призначення.

Постановка проблеми. Одним із ключових завдань сучасної криміналістичної науки залишається розроблення нових та уточнення наукових положень щодо уже сформованих криміналістичних методик розслідування злочинів. Аналіз наукових джерел свідчить, що вченими криміналістами загалом приділяється значна увага розробленню наукових положень заключного розділу криміналістичної науки – методики розслідування злочинів. Загалом систематизація вказаних наукових досліджень дозволяє виокремити дві їх самостійні групи, які безумовно знаходяться у тісних взаємозв'язках між собою: *по-перше*, наукові дослідження щодо

загальнотеоретичних положень методики розслідування у межах яких розробляється теоретична класифікація криміналістичних методик розслідування за різними критеріями, а також уточняється внутрішня структура методик розслідування окремих видів кримінальних правопорушень; *по-друге*, розробляються комплексні, міжвидові, видові, підвидові та позавидові методики розслідування окремих категорій злочинів. Водночас, аналіз наукових досліджень щодо розроблення методик розслідування різних категорій та груп злочинів свідчить про сталу тенденцію розроблення методик розслідування злочинних діянь, які є новими і лише

недавно були криміналізовані, або уточнення та наукове обґрунтування доволі традиційних методик розслідування злочинів. Не критикуючи таку тенденцію, необхідно звернути увагу, що, наразі, відсутні методики розслідування значної кількості кримінальних правопорушень, які взагалі не привертали уваги вчених криміналістів. Такий стан справ можна пояснити такими чинниками: а) невисокі показники динаміки таких кримінальних правопорушень; б) підслідність таких правопорушень Службі безпеки України, яка залишається доволі закритим правоохоронним органом, що ускладнює отримання емпіричного матеріалу для проведення наукової роботи. Одним із таких кримінальних правопорушень є порушення порядку здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю, яке загалом не досліджувалось у межах вітчизняної криміналістичної науки.

Аналіз останніх публікацій. Останнім часом проблеми методики розслідування злочинів, зокрема й криміналістичної класифікації злочинів як структурного елемента методики розслідування досліджували: Ю.П. Аленін, Л.І. Аркуша, В.П. Бахін, Р.С. Белкін, В.Д. Берназ, А.Ф. Волобуєв, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, Н.І. Клименко, В.О. Коновалова, І.М. Лузгін, В.В. Лисенко, Г.А. Матусовський, В.О. Образцов, М.В. Салтевський, М.О. Селіванов, Р.Л. Степанюк, В.В. Тіщенко, Ю.М. Черноус, В.М. Шевчук, В.Ю. Шепітько, Б.В. Щур, М.П. Яблоков та інші вчені.

Виклад основного матеріалу. Безумовно, кожна видова методика розслідування злочинів має відповідну типову структуру, яка є своєрідним дороговказом для інших дослідників під час розробленням ними нових методик розслідування злочинів. Водночас, наразі вченим не досягнуто згоди щодо структури криміналістичних методик розслідування злочинів різних видів, що значно ускладнює науковий пошук під час розроблення нових методик розслідування злочинів [док. див.: 4;5;10;11]. У контексті структурної побудови криміналістичних методик розслідування одним із найбільш дискусійних питань залишається включення до її структури криміналістичної класифікації злочинів.

Як відзначає професор В.В. Тіщенко, класифікацію можна розглядати як процес і результат застосування типологічного методу, що дозволяє розділити множинність об'єктів на підмножини (підкласи) за визначеними ознаками. Наукова класифікація допомагає розкрити сутність

досліджуваних об'єктів, повніше і точніше виділити й оцінити їх властивості, зв'язки і відносини, сприяє систематизації знань, понятійного апарату, служить базою для подальшої розробки теорій і положень у тій чи іншій науковій галузі [10, 45].

О. Мусієнко відзначає, що криміналістична класифікація злочинів здійснюється на основі широкого кола підстав і критеріїв. Підставами криміналістичної класифікації злочинів зазвичай є узагальнені відомості про типи злочинної діяльності й окремі елементи криміналістичної характеристики різних видів злочинів, особливо тих групування яких забезпечує найбільш результативну і цілеспрямовану діяльність слідчого. У цьому аспекті найбільший інтерес викликають спосіб учинення злочину, обстановка, а також місце й час, що минув із моменту вчинення злочину, включаючи сферу злочинної поведінки, типологічні та інші особливості злочинця, його кримінальний досвід, типологічні характеристики потерпілих. Усе це забезпечує класифікацію злочинів на різних рівнях (родовому, видовому) [7].

На думку В.О. Образцова, у якості самостійного критерію криміналістичної класифікації може виступати кожен із елементів криміналістичної характеристики злочинів. До таких критеріїв автор відносить спосіб вчинення злочину (має найважливіше значення), обстановку, знаряддя, засоби, місце вчинення злочину, його наслідки, безпосередній предмет злочинного посягання, умови його охорони від посягання, особистість злочинця і образ його поведінки до і після вчинення злочину, особистість потерпілого і дані, що його характеризують, способи приховання слідів злочину і особи, що його вчинила [8].

Ми солідаризуємось із позицією дослідників, які невід'ємним елементом криміналістичної методики розслідування злочинів вважають їх криміналістичну класифікацію досліджуваного виду чи групи злочинів, яка, на нашу думку, вирішує такі завдання під час розроблення наступних елементів методики розслідування:

по-перше, деталізує структуру криміналістичної характеристики злочинів, яка включає загалом доволі широкий спектр елементів, які не завжди є ключовими для формування криміналістичної характеристики конкретного виду кримінального правопорушення;

по-друге, уточнює систему обставин, яка підлягає встановленню під час досудового розслідування;

по-третє, уточнює організаційну складову методики розслідування, зокрема коло суб'єктів між якими повинна бути організована взаємодія під час розслідування;

по-четверте, конкретизує слідчі ситуації, які можуть бути сформовані як типові для кожного етапу розслідування конкретного кримінального правопорушення;

по-п'яте, уточнює необхідність та різновиди спеціальних знань під час розслідування злочинів.

Формуючи криміналістичну класифікацію злочинів, перш за все, необхідно визначитись із критеріями такої класифікації. На нашу думку, у контексті розроблення криміналістичної класифікації порушення порядку здійснення міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю одним із ключових критеріїв для розроблення криміналістичної класифікації є предмет злочину. Як відзначає В.Я. Тацій, предмет злочину – це будь-які речі матеріального світу, з певними властивостями яких кримінальний закон пов'язує наявність у діях особи ознак конкретного складу злочину[9]. Аналізуючи вказану проблематику, науковці відзначають предмет злочину як: а) одну із умов, причин, детермінант, обрання суб'єктом конкретного способу вчинення злочину; б) зовнішню щодо злочину річ матеріального світу, що виникає, розвивається, змінюється за власними законами, що не залежать від волі суб'єкта злочину; в) річ, яка піддається впливу під час вчинення злочину за допомогою знарядь та засобів; г) річ, яка за загальним правилом перебуває у статичному стані [6].

Розглядаючи предмет злочину як відповідний класифікаційний критерій, необхідно відзначити, що виходячи із положень ст.333 КК України предметом цього злочину є товари, які у разі їх міжнародної передачі підлягають державному експортному контролю. Відповідно до ст. 1 розділу 1 Закону України "Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання" від 20 лютого 2003 р., такими товарами є:

– вироби військового призначення – озброєння, боєприпаси, військова та спеціальна техніка, спеціальні комплектуючі вироби для їх виробництва, вибухові речовини, а також матеріали та обладнання, спеціально призначені для розроблення, виробництва або використання зазначених виробів;

– послуги військового призначення – надання іноземним юридичним чи фізичним особам в Україні або за її межами послуг, у тому числі

посередницьких (брокерських), у сфері розроблення, виробництва, будівництва, складання, випробування, ремонту, технічного обслуговування, модифікації, модернізації, експлуатації, управління, демілітаризації, знищення, збуту, зберігання, виявлення, ідентифікації, придбання або використання виробів чи технологій військового призначення, а також надання зазначеним юридичним особам іноземної держави чи її представникам або іноземцям послуг з фінансування таких робіт;

– технології військового призначення – спеціальна інформація в будь-якій формі (за винятком загальнодоступної інформації), необхідна для розроблення, виробництва або використання виробів військового призначення та надання послуг військового призначення. Ця інформація може надаватися у формі технічних даних або технічної допомоги:

– технічні дані – проекти, плани, креслення, схеми, діаграми, моделі, формули, специфікації, програмне забезпечення, посібники та інструкції, розміщені на папері або інших носіях інформації, у тому числі й електронних;

– технічна допомога – проведення інструктажів, надання консультацій, здійснення заходів з метою підвищення кваліфікації навчання, практичного освоєння методів роботи;

– базові технології – технології, які визначають принципи роботи і використання техніки, та елементи технологій, без яких військова техніка не може бути створена і використана.

Товари подвійного призначення – це окремі види виробів, обладнання, матеріалів, програмного забезпечення і технологій, спеціально не призначені для військового використання, а також: роботи і послуги, які пов'язані з ними і які крім цивільного призначення можуть бути використані у військових або терористичних цілях чи для розроблення виробництва, використання товарів військового призначення, зброї масового знищення, засобів доставки зазначеної зброї чи ядерних вибухових пристроїв, у тому числі окремі види ядерних матеріалів, хімічних речовин, бактеріологічних, біологічних та токсичних препаратів.

Зважаючи на викладене, на нашу думку, можна запропонувати криміналістичну класифікацію таких злочинів зважаючи на форму існування предмету злочинного посягання, оскільки саме вона впливає на: а) слідову картину злочину; б) типові способи вчинення таких злочинів; в) осіб, які вчиняють такі злочини.

Так, перш за все необхідно виокремити *злочини предметом яких є матеріальні об'єкти*.

До цієї класифікаційної групи можна віднести злочини, які вчиняються із порушенням правил міжнародних передач:

а) озброєння, боєприпаси, військова та спеціальна техніка, спеціальні комплектуючі вироби для їх виробництва, вибухові речовини, а також матеріали та обладнання, спеціально призначені для розроблення, виробництва або використання зазначених виробів. Так, *“ОСОБА_3, не будучи зареєстрованим в Державній службі експортного контролю України як суб’єкт здійснення міжнародних передач товарів, не отримавши відповідного дозволу (висновку) Держекспортконтролю на право здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання, 10 жовтня 2014 року подав до місця міжнародного поштового обміну ТОВ «СП «Росан», що по вулиці Зеленій, 147 у місті Львові посилку, яка зареєстрована за No CV002998624UA для її відправлення до Сполучених Штатів Америки на ім’я отримувача ОСОБА_6, за адресою: АДРЕСА_2, задекларувавши вміст як пружини у кількості 42 одиниці та кейси у кількості 42 одиниці. Під час проведення митного контролю міжнародного поштового відправлення CV002998624UA виявлено, що ці предмети є складовими частинами магазинів до автоматичної вогнепальної зброї: АК-74, АКС 74, АКС 74У, АКМ, АКМС та ін. Об’єкти перебувають у придатному для використання стані, тобто є товарами військового призначення, віднесеними до позиції ML1 Списку товарів військового призначення, міжнародні передачі яких підлягають державному експортному контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 No 1807.”[2]*

б) окремі види виробів, обладнання, матеріалів, які можуть бути віднесеними до товарів подвійного призначення, оскільки можуть бути використаними для створення зброї.

Продовжуючи необхідно виокремити злочини предметом яких є документальна та/або цифрова інформація. До цієї класифікаційної групи можна віднести злочини, які вчиняються із порушенням правил міжнародних передач:

а) проекти, плани, креслення, схеми, діаграми, моделі, формули, специфікації, програмне забезпечення, посібники та інструкції, розміщені на папері або інших носіях інформації, у тому числі й електронних, які у сукупності чи окремо утворюють технології військового призначення.

б) програмне забезпечення і технологій, спеціально не призначені для військового використання, а також: роботи і послуги, які пов’язані з ними і які крім цивільного призначення можуть бути використані у військових або терористичних цілях чи для розроблення виробництва, використання товарів військового призначення, зброї масового знищення, засобів доставки зазначеної зброї чи ядерних вибухових пристроїв, у тому числі окремі види ядерних матеріалів, хімічних речовин, бактеріологічних, біологічних та токсичних препаратів.

Далі, необхідно виокремити злочини предметом яких є конклюдентні дії. До цієї класифікаційної групи можна віднести злочини, які вчиняються із порушенням правил міжнародних передач товарів, що підлягають державному експортному контролю є формі:

а) проведення інструктажів, надання консультацій, здійснення заходів з метою підвищення кваліфікації навчання, практичного освоєння методів роботи, які у сукупності формують технологію військового призначення;

б) послуг військового призначення. Так, *“ОСОБА_2 в період часу з 23.01.2016 року по 19.03.2016 року, реалізуючи свій злочинний умисел, направлений на порушення встановленого порядку міжнародної передачі товарів, перебуваючи на території бази компанії «Jordan Manufacturing and Services Solutions», що знаходиться поблизу міста Зарка Йорданського Хашимітського Королівства, не маючи відповідного дозволу Державної служби експортного контролю України, надав послуги з ремонту виробів військового призначення, а саме здійснив загальне дефектування десяти одиниць бойової машини піхоти БМП-2 та двох одиниць командирських бойових розвідувальних машин БРМ-1К, що відповідає опису товарів за позицією «ML22» «Списку товарів військового призначення, міжнародні передачі яких підлягають державному контролю», що є додатком до «Порядку здійснення державного контролю за міжнародними передачами товарів військового призначення», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2003 року No 1807. Відповідно до п. 3 вказаного порядку та п.п. 3 п. 4 Положення «Про державну службу експортного контролю України», затвердженого постановою КМУ No 159 від 31.03.2015 року, експорт зазначених товарів здійснюється виключно за дозволом (висновком) Державної служби експортного контролю України, якого обвинува-*

чений не отримував в установленому законом порядку.”[1]

в) роботи і послуги, які крім цивільного призначення можуть бути використані у військових або терористичних цілях чи для розроблення виробництва, використання товарів військового призначення, зброї масового знищення, засобів доставки зазначеної зброї чи ядерних вибухових пристроїв, у тому числі окремі види ядерних матеріалів, хімічних речовин, бактеріологічних, біологічних та токсичних препаратів. Так, “26.10.2016 ОСОБА_1, діючи умисно, з метою отримання ДП «Івченко-Прогрес» прибутку та збереження договірних відносин, перебуваючи у своєму службовому кабінеті за адресою: м. Запоріжжя, вулиця Іванова, 2, на виконання договору № 042-271/ЛПР/2013 від 10.06.2013 між ДП «Івченко-Прогрес» та ТОВ «Авіакомпанія «Скол», м. Сургут, Російська Федерація, з додатком № 13 від 10.08.2016, щодо виконання вказаним державним підприємством робіт з науково-технічного супроводу експлуатації двигунів АІ-25 серії 2 No НОМЕР_2, No НОМЕР_3 і No НОМЕР_4, усвідомлюючи, що відповідно до ст.1 Закону України «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання», товари подвійного використання в сукупності чи окремо являють собою й послуги (технічна допомога) подвійного використання, здійснення яких передбачає отримання відповідних дозволів Державної служби експортного контролю України, та діючи всупереч нормам цього Закону, особисто в якості заступника керівника тематичного напрямку підписав наказ № 1465к про відрядження та направив провідного конструктора ДП «Івченко-Прогрес» ОСОБА_4 до м. Сургут, Російської Федерації, для виконання робіт з оцінки технічного стану двигунів АІ-25 серії 2, що належать ТОВ «Авіакомпанія «Скол».”[3]

Висновок. Підсумовуючи викладене, необхідно зауважити, що науковці доволі активно розробляють криміналістичні методики розслідування злочинів різних категорій. Водночас, серед вчених не має одностайної позиції щодо структури криміналістичної методики розслідування злочинів, зокрема щодо включення до її

структури криміналістичної класифікації злочинів. На нашу думку, криміналістична класифікація є невід’ємним елементом методики розслідування. Необхідно констатувати, що, наразі, криміналістична методика щодо розслідування злочину передбаченого ст.333 КК України відсутня. Початковим завданням формування такої методики є розроблення криміналістичної класифікації злочинів відповідної категорії. Зважаючи на специфічні ознаки предмету такого злочину, на нашу думку, він є одним із ключових критеріїв для криміналістичної класифікації.

Список використаної літератури:

1. Вирок Печерського районного суду міста Києва у справі №757/16251/17-к від 5 липня 2017 року
2. Вирок Сихівського районного суду м. Львова у справі №464/6391/16-К від 23 серпня 2016 року
3. Вирок Шевченківського районного суду м. Запоріжжя у справі 336/1564/18 від 19 листопада 2018 року
4. Журавель В.А. Криміналістичні методики: сучасні наукові концепції: монографія. Харків. Видавництво «Апостіль». 2012. 304 с.
5. Журавель В.А. Проблеми формування базової методики розслідування злочинів. *Вісник Академії правових наук України*. 2008. № 1. С. 231-241
6. Мекодзьоб А.В. Співвідношення предмету злочину та засобів і знарядь вчинення злочину. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2018. № 36. Т. 2. С. 121-125
7. Мусієнко О. Криміналістична класифікація злочинів, що вчиняються за допомогою обману як елемент криміналістичної методики. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. Вип. 5/2. С. 109-114.
8. Танасевич В.Г., Образцов В.А. Методики расследования и криминалистическая классификация преступлений. *Криминалистическая характеристика в методике расследования преступлений: межвуз. сб. науч. тр.* Свердловск: УрГУ. 1978. С. 19-25.
9. Тацій В.Я. Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. Харьков. Изд-во ХГУ. 1988. 198 с.
10. Тіщенко В.В. Теоретичні та практичні основи методики розслідування злочинів: монографія. Одеса. Фенікс. 2007. 260 с.
11. Щур Б.В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик: монографія. Х.: Харків юридичний. 2010. 319 с.

Yurchenko P. Yu. The subject of the crime as a basis for the criminal classification of crimes related to violation of the procedure for international transfers of goods subject to state export control

The article focuses on the intensification of the development by scientists of forensic methods of crime investigation. There are two priority areas that are most actively studied by scientists. Attention is drawn to the fact that scientists, in the vast majority, develop methods for investigating innovative types of crimes, as well as clarify the scientific provisions of methods for investigating traditional criminal offenses. It is emphasized that there are no scientific developments on methods of investigating certain types of crimes, in particular those under investigation by the Security Service of Ukraine. It is noted that any method of investigating crimes is a structured system. Scientific approaches to the essence of forensic classification of crimes are outlined. The main tasks solved by the forensic classification of crimes in the structure of the forensic methodology of investigation of certain types of crimes are determined. The criminal-legal approaches to understanding the essence of the subject of the crime are described. On the basis of normative legal acts the subject of violation of the rules of international transfers of goods subject to state export control has been determined. Goods that are the subject of such criminal encroachments traditionally include military and dual-use goods. Attention is paid to the possibility of the existence of such goods in various forms, in particular in the form of material objects, information, activities (provision of consultations, services, training, etc.). Based on the specific characteristics of the subject of this crime, their forensic classification with the characteristics of each classification group is proposed. Thus, groups of crimes are singled out, the subject of which are: material objects; documentary or digital information; implicit actions. In each of the specified classification groups the varieties of the subject of criminal encroachment are singled out and its characteristic is given. Court verdicts on crimes of this category have been worked out in order to reflect in detail the relationship between the subject of the crime, the manner and circumstances of its commission, as well as the identity of the offender.

Key words: forensic classification, subject of crime, state border, international transfer, military goods, dual-use goods.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 343.985.7

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.21>**Л. О. Золотухіна**

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

СУДОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВА ОСОБИ НА ПРАЦЮ

Розглянуто проблеми строку звернення до суду у справах про звільнення, які стосуються тривалості строку; початку його обчислення; диференційованого правового регулювання. Метою цієї статті є спроба аналізу та вирішення проблемних питань строку звернення до суду у справах про звільнення в частині тривалості строку, початку його обчислення, диференційованого правового регулювання. З'ясовано, що несиметричність процесуальних режимів реалізації одних і тих самих за своєю правовою природою трудових прав та інтересів видається невідповідною, оскільки вона не зумовлена об'єктивними передумовами диференціації правового регулювання трудових відносин. Встановлено, що одномісячний строк не відповідає суті, спрямованості й цінностям трудового права. Визначено, що основними процедурними формами отримання доказів особою є: 1) адвокатський запит; 2) запит про доступ до публічної інформації; 3) запит про доступ до персональних даних. Пропонується встановити уніфікований строк звернення до суду у трудових спорах в один рік (при збереженні безстроковості звернення з вимогами про виплату заробітної плати). Пропонується передбачити уніфіковане обчислення строку звернення до суду у справах про звільнення з дня вручення копії наказу про звільнення та видачі трудової книжки. Встановлена диференціація правових наслідків пропуску строку звернення до суду у справах про звільнення в цивільному та адміністративному судочинстві. Пропонується уніфікація в цьому питанні, заснована на підході, який нині втілений в адміністративному судочинстві. доцільне встановити уніфікований строк звернення до суду у трудових спорах в один рік. Встановлено, що безстроковість звернення до суду з вимогами про виплату належної працівникові заробітної плати (ч. 1 ст. 225 КЗпП України) має бути збережена. Обґрунтовано, що однорічний строк позовної давності встановить необхідний та розумний баланс між правом на захист та міркуванням правової визначеності у трудових відносинах.

Ключові слова: звільнення, захист трудових прав та інтересів працівників, строк звернення до суду, позов, цивільне судочинство, адміністративне судочинство.

Постановка проблеми. Чинним законодавством встановлено місячний строк звернення до суду у справах про звільнення. Такий строк притаманний як загальному, так і диференційованому правовому регулюванню трудових відносин.

Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми. Питанням строку звернення до суду у справах, що виникають із трудових правовідносин, приділялася увага в основному у монографічних дослідженнях, об'єктом яких було вирішення трудових спорів

в цілому або окремих їх груп, зокрема таких вчених: В.Б. Бойко, А.А. Грובה, О.І. Кисельова, В.В. Лазор, О.А. Любчик, В.О. Непоча-тих, В.В. Мельник, Н.В. Уварова, З.І. Шевчук, О.А. Шурин та ін. При цьому широта предмету цих робіт не завжди дозволяла приділити належну увагу такому порівняно вузькому питанню як строки звернення до суду. Подекуди автори обмежувалися простою констатацією існування таких строків, змісту їх правового регулювання та тлумаченням окремих його аспектів.

Метою цієї статті є спроба аналізу та вирішення проблемних питань строку звернення до суду у справах про захист права особи на працю.

Виклад основного матеріалу.

Трудове право своїм виникненням з цивільного субстрату і подальшим розвитком та існуванням завдячує передусім своїй особливій соціальній ролі, орієнтації на переважний захист прав та інтересів працівника як завідомо слабшої сторони трудових відносин шляхом встановлення такого правового режиму трудових відносин, який був би сприятливіший за цивільно-правовий режим відносин, пов'язаних із використанням праці. У зв'язку із цим велика відмінність між позовною давністю за цивільним правом та строком звернення до суду у справах про звільнення є недоречною та такою, що суперечить самій суті та спрямованості трудового права, його ключовим цінностям.

В літературі висловлюється пропозиція щодо того, що строк має обчислюватися відтоді, коли працівникові видано як копія наказу про звільнення, так і трудова книжка. Наприклад, О.А. Шурин обґрунтовує це тим, що «відповідно до ст. 47 КЗпП України при розірванні трудового договору з ініціативи роботодавця, останній зобов'язаний видати працівнику копію наказу про звільнення та належним чином оформлену трудову книжку. Отже, видання лише копії наказу про звільнення або лише трудової книжки працівнику не вважається належним проведенням звільнення, оскільки порушує вимоги ст. 47 КЗпП України» [1, с. 41].

Слід погодитися із такими пропозиціями. При цьому ми додатково наголошуємо на тому, що для ефективного звернення до суду позивачеві необхідні як наказ про звільнення, так і трудова книжка. І передусім значення має наказ про звільнення, оскільки в цьому акті правозастосування міститься обґрунтування оскаржуваного звільнення – вказівка на нормативну підставу звільнення, обґрунтування фактичної підстави звільнення (тобто конкретного юридичного факту, передбаченого гіпотезою застосовуваної норми про підставу звільнення) із посиланням на форми фіксації та закріплення таких фактичних підстав. Трудова книжка має менше значення для підготовки позивача до майбутнього судового процесу, оскільки відображає лише нормативну підставу звільнення та посилання на наказ про звільнення. Втім, співставлення запису про звільнення у трудовій книжці із формулюваннями наказу про звільнення також може свідчити про порушення порядку звіль-

нення, що може також використовуватися для обґрунтування позовних вимог. Крім того, трудова книжка часто є єдиним доступним позивачу засобом доказування інших обставин, які можуть мати значення для справи, наприклад про виникнення та розвиток трудових правовідносин до звільнення. Тому вважаємо за доцільне у ч. 1 ст. 233 КЗпП України передбачити обчислення строку звернення до суду у справах про звільнення з дня вручення копії наказу про звільнення та видачі трудової книжки.

Оптимізації судового захисту права особи на працю сприятиме встановлення уніфікованого строку звернення до суду у трудових спорах в один рік. При цьому безстроковість звернення до суду з вимогами про виплату належної працівникові заробітної плати (ч. 1 ст. 225 КЗпП України) має бути збережена. Однорічний строк, на нашу думку, встановить необхідний та розумний баланс між правом на захист та міркуванням правової визначеності у трудових відносинах. При цьому такий строк усуне явний дисбаланс у порівнянні із цивільно-правовими строками давності, усуне нерівність сторін трудових правовідносин (коли, наприклад, для працівника встановлено місячний строк звернення до суду, а для роботодавця у справах про матеріальну відповідальність працівника – однорічний строк; при цьому роботодавець не обмежений строком у застосуванні звільнення за наявності відповідної підстави (крім дисциплінарних звільнень)). Часто пропонується в літературі тримісячний строк [2, с. 14; 1, с. 39] видається нам недостатньо тривалим з огляду на все викладене вище.

Відверта недостатність місячного строку для звернення до суду у справах про звільнення може бути проілюстрована наступним. Розумний строк звернення до суду має враховувати час для здійснення особою необхідних або розумно доцільних заходів щодо підготовки до пред'явлення позову. Зокрема, до таких заходів підготовки слід віднести передусім укладення договору із обраним суб'єктом надання правової допомоги та підготовку до виконання майбутнім позивачем своїх процесуальних обов'язків щодо доказування. Як правило, при підготовці до звернення до суду позивачі стикаються із необхідністю отримання доказів для майбутнього подання до суду. Особа заінтересована навіть у відмові на відповідні звернення про надання документів та відомостей, оскільки такі відмови в майбутньому будуть покладені в обґрунтування заяв про забезпечення

доказів або про витребування доказів судом. Основними процедурними формами отримання доказів особою є: 1) адвокатський запит; 2) запит про доступ до публічної інформації; 3) запит про доступ до персональних даних. Найоперативнішими є перші дві форми. Однак навіть вони можуть тривати більше місяця без порушення закону. Так, наприклад, відповідно до ст. 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [8], відповідь на адвокатський запит має бути надана протягом 5 робочих днів з дня отримання запиту; цей строк може бути продовжений до 20 робочих днів. Ці в сумі 25 робочих днів триватимуть більше календарного місяця, в якому нормальна кількість робочих днів складає 20-22 дні. Фактично розгляд отримання інформації за запитом може тривати ще довше, враховуючи витрати часу на власне підготовку запиту, доставляння запитів та відповідей поштою. Крім того, додатковий час може бути витрачено на врегулювання питань відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк. Цей приклад ілюструє, наскільки далекий місячний строк звернення до суду у справах про звільнення від вимог справедливості, добросовісності, розумності.

Слід вказати на диференціацію початку перебігу строку звернення до суду у справах про звільнення звичайних працівників та працівників, які проходили публічну службу. Місячний строк, встановлений ч. 5 ст. 122 КАС України, з огляду на її системне тлумачення із ч. 2 ст. 122 КАС України, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів (в даному випадку – про звільнення). Звичайно, як правило, особа дізнається про звільнення саме з копії наказу про звільнення або з трудової книжки. Однак більш узагальнене формулювання ч. 2 ст. 122 КАС України дає можливість відповідачу у справі формувати правову позицію, відповідно до якої працівник нібито дізнався (або мав дізнатися) про звільнення до вручення копії наказу про звільнення або трудової книжки; крім того, відповідачем може ставитися питання про нібито вину працівника у невчасному отриманні копії

наказу про звільнення або з трудової книжки. Зазначене, на нашу думку, створює необґрунтоване розумними потребами диференціації правового регулювання погіршення правового становища працівників, справи про звільнення яких підлягають розгляду за КАС України. Відповідно, пропонується доповнити ст. 122 КАС України частиною 6 наступного змісту: «6. Для звернення до суду у справах щодо звільнення з публічної служби встановлюється однорічний строк, який обчислюється з дня, коли особа отримала копію наказу про звільнення та трудову книжку».

Висновки. Таким чином, особливо яскраво проявляється протилежність інтересів працівників та роботодавців у разі припинення трудового договору. Отже, необхідно передбачити дієві механізми відновлення порушених прав сторін трудового договору. Правове регулювання строків звернення до суду у справах про звільнення є недосконалим в частині тривалості строку; початку його обчислення; диференційованого правового регулювання. У зв'язку із цим пропонується: 1) встановити уніфікований строк звернення до суду у трудових спорах в один рік при збереженні безстроковості звернення до суду з вимогами про виплату належної працівникові заробітної плати; 2) передбачити у КЗпП України та КАС України обчислення строку звернення до суду у справах про звільнення з дня вручення копії наказу про звільнення та видачі трудової книжки; 3) включити до ЦПК України норми, аналогічні нормам ст. 123 КАС України, спеціально уточнивши, що вони не застосовуються до випадків пропуску строків позовної давності.

Список використаної літератури:

1. Шурина О. А. Процесуальні особливості розгляду справ, які виникають у зв'язку із розірванням трудового договору з ініціативи роботодавця : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 215 с.
2. Лазор В. В. Проблеми правового регулювання трудових спорів і конфліктів за умов формування ринкових відносин в Україні : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.05. Луганськ, 2005. 449 с.

Zolotukhina L. O. Judicial protection of a person's right to work

The problems of the term of appeal to the court in cases of dismissal, which relate to the duration of the term, are considered; the beginning of its calculation; differentiated legal regulation. The purpose of this article is to try to analyze and resolve the problematic issues of the term of recourse to the court in cases of dismissal in terms of duration, the beginning of its calculation, differentiated legal regulation. It was found that the asymmetry of procedural regimes for the implementation

of the same legal nature of labor rights and interests seems unjustified, as it is not due to objective preconditions for the differentiation of legal regulation of labor relations. It is established that the one-month period does not correspond to the essence, direction and values of labor law. It is determined that the main procedural forms of obtaining evidence by a person are: 1) a lawyer's request; 2) request for access to public information; 3) request for access to personal data. It is proposed to establish a unified period of recourse to the court in labor disputes of one year (while maintaining the indefinite nature of the appeal with the requirements for payment of wages). It is proposed to provide for a unified calculation of the period of appeal to the court in cases of dismissal from the date of delivery of a copy of the order of dismissal and issuance of a workbook. Differentiation of legal consequences of missing the term of appeal to the court in cases of dismissal in civil and administrative proceedings has been established. Unification in this issue is proposed, based on the approach currently embodied in administrative proceedings. it is expedient to establish a unified term for recourse to the court in labor disputes of one year. It is established that the indefiniteness of the appeal to the court with the requirements for the payment of wages due to the employee (Part 1 of Article 225 of the Labor Code of Ukraine) must be maintained. It is substantiated that the one-year statute of limitations will establish the necessary and reasonable balance between the right to protection and the consideration of legal certainty in labor relations.

Key words: *dismissal, protection of labor rights and interests of employees, term of appeal to the court, claim, civil proceedings, administrative proceedings.*

УДК 351.746.1(477)

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.22>

Ю. М. Павлютін

кандидат юридичних наук, докторант
Національна академія Служби безпеки України

КОНЦЕПЦІЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СЛУЖБОВО-БОЙОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ЗАГАЛЬНІ ОБРИСИ ТА ПИТАННЯ ГЕНЕЗИ

У статті розглянуто загальні обриси та проаналізовано аспекти походження концепція публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України.

Наголошено, що практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Констатовано, що питання розгляду публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Визнано, що розкриття сутності публічного адміністрування, шляхів і напрямків його реалізації, його ролі та завдань у регулюванні суспільних відносин у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залежить обумовлене його сприйняттям як ключової частини цілісної соціальної системи, з врахуванням рівня розвитку суспільства, що безпосередньо впливає, в свою чергу, на стан поширення і використання публічного адміністрування в різноманітних сферах життєдіяльності.

Запропоновано систематизувати і синтезувати напрацьований досвід стосовно одного і того ж об'єкта дослідження, які набуті з різних сфер суспільних відносин, а також здійснити моделювання парадигми публічного адміністрування.

На підставі проведеного дослідження публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України визначено спрямованим на забезпечення національної безпеки особливим видом діяльності уповноважених на те суб'єктів забезпечення національної безпеки України із видачі особливих видів розпоряджень (у т.ч. бойових) та наказів (у т.ч. бойових), доведення їх до виконавців та контролю виконання у межах встановленого режиму забезпечення національної безпеки та з урахуванням діючих у функціонуванні демократичних інституцій, взаємозв'язків між політичними і громадськими інститутами та/або прав і свобод громадян обмежень.

Ключові слова: публічне адміністрування; службово-бойове забезпечення; національна безпека; публічне управління

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Побудова системи управління забезпеченням національної безпеки є одним з найактуальніших для держави питань сьогодення. Під час протидії Україні широкомасштабній агресії Російської Федерації стало очевидним, що діюча система виявилася не здатною ефективно виконувати свої функції. Перед країною нині постали надскладні завдання, оскільки водночас із життєвою необхідністю захисту фундаментальних національних цінностей – незалежності, територіальної цілісності і суверенітету держави, свободи, прав людини і верховенства права,

добробуту, миру і безпеки – усіма доступними, хоча і суттєво обмеженими засобами, держава має у короткий період часу провести комплекс реформ у сфері національної безпеки, а також долати корупцію. Вироблення теоретичного концепту ефективності функціонування сектору безпеки і оборони в умовах обмежених ресурсів держави та здійснювана на основі його сприйняття послідовна і конструктивна підтримка України міжнародним співтовариством є запорукою відновлення миру в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, на які спирається автор. Загальнотеоретичною основою для розгляду

поставленої проблеми є наукові праці О. Бандурки, О. Долженкова, Ю. Дубка, О. Комісарова, О. Копана, М. Корнієнка, В. Крутова, С. Кудінова, С. Кузніченка, В. Лаптія, М. Литвина, В. Олефіра, А. Подоляки, М. Саакяна, О. Хитри та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття. Практичним проблемам забезпечення національної безпеки, різним аспектам її забезпечення окремими державними органами приділено також достатньо уваги. Разом з цим питання розгляду публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України залишаються практично не дослідженими сучасною правовою наукою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Виходячи з актуальності і значущості проблеми, метою статті є викладення результатів проведеного аналізу концепції публічного адміністрування у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України та формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо подальших розвідок у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Як вказано у п.3 Стратегії національної безпеки «Безпека людини – безпека країни» (2020 рік): «Україна прагне миру. Мир - запорука розвитку України. Встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України у межах її міжнародно визнаного державного кордону - найвищий пріоритет держави» [1]. При цьому у п. 5 Стратегії її автори наголошують, що «Ураховуючи фундаментальні національні інтереси, визначені Конституцією України і Законом України "Про національну безпеку України", пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки є: відстоювання незалежності і державного суверенітету; відновлення територіальної цілісності у межах міжнародно визнаного державного кордону України; суспільний розвиток, насамперед розвиток людського капіталу; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України; європейська і євроатлантична інтеграція» [1].

Однією з причин ситуації, що склалася в Україні вважають не сформованість до кінця інституту громадянського суспільства, розрив соціальних запитів суспільства та подвійні

стандарты політики державного управління, коли в державі публічно декларуються одні цілі та завдання забезпечення національних інтересів, а фактично отримується протилежний результат. Наразі розвиток процесів трансформації державного управління в публічне має не послідовний і хаотичний характер, де відсутня стійка парадигма моделі впровадження публічного управління, однією з ефективних механізмів реалізації якого, на нашу думку, є публічне адміністрування.

Як зазначалося в проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, яка була створена в Центрі політико-правових реформ (ЦППР), за період з 1991 року в Україні практично сформовано більшість інститутів публічної адміністрації – органів та інших інституцій, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції. Зокрема, функціонують органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а також запроваджено державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Проте чинна публічна адміністрація в Україні не відповідає стратегічному курсу держави до демократії та європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб людини, внаслідок чого замість рушія соціально-економічних реформ залишається однією з перешкод до швидких позитивних змін у суспільстві і державі [2]. В даному проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, названі основні причини існування такого положення речей, що залишаються по суті незмінними і на даний час. На наш погляд, названі причини не є вичерпними і безпосередньо всі вони взаємозалежні з питаннями забезпечення національної безпеки нашої держави.

Реформування публічної адміністрації є виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні та відкриті інститути виконавчої влади і територіального самоврядування, а відтак і на належне врядування. Метою реформи є формування ефективної системи публічної адміністрації, що надаватиме якісні публічні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечувати оптимальне використання публічних коштів та буде здатна вчасно і адекватно реагувати

на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики [2].

24.06.2016 розпорядженням Кабінету Міністрів України схвалено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки якою визначено подальші кроки трансформації системи державного управління, відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом.

Згідно визначеної Стратегії реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики. Дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України щодо розроблення державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, підзвітної, результативної та ефективної системи центральних органів державного управління. Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності. Крім того, ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. З урахуванням європейського вибору та європейської перспективи України ця Стратегія розроблена згідно з європейськими стандартами належного адміністрування в питаннях трансформації системи органів державного управління [3].

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, 26.02.2016 Указом Президента України затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського

суспільства в Україні на 2016-2020 роки, зумовлену необхідністю створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування [4].

У західних державах питання публічного управління і різноманітних механізмів його реалізації піднімалось паралельно з розвитком демократичних інститутів та становленням громадянського суспільства. В свій час вони розглядалися в працях таких основоположників як: К. Аллен, Дж. Бостон, Д. Вальдо, В. Вільсон, Р. Дарендорф, Д. Кетлі, Д. Осборн, Л. Отул, Т. Пітерс, Р. Прістюс, Розенблум, А. Турен, Д. Фельдман, С. Хантінгтон, К. Худ, Л. Штейн, Г. Шмідт та інші.

У вітчизняній науці співвідношення державного управління та публічної адміністрації аналізували М. Лахижа, М. Міненко, О. Світличний. Безпосередньо формування поняття «публічного адміністрування» досліджували такі науковці, як В. Авер'янов, О.Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, Н.Гавкалова, І. Грицьак, В. Загорський, Ю. Ковбасюк, В. Колпаков, А. Колодій, І. Коліушко, К. Колесникова, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, С. Серьогін, В. Сокуренок, В. Сороко, В. Толкованов, О. Черчатий, Ю. Шаров, І. Яковлев та ін.

Розвиток України в сучасних умовах господарювання визначається складним шляхом перетворень: від молододі незалежної держави у 90-х до країни, яка нині претендує на паритетне місце серед Європейських країн. Додамо до цього структурні перетворення, трансформації, модернізацію на рівні державного управління, що впливає на посилення впливу інститутів, які забезпечують дієвість публічного адміністрування.

В Україні публічне адміністрування переживає складну трансформацію, як зазначають О. Амосов, Н. Гавкалова, що визначається «законом про адміністративну реформу». Необхідність реформування та трансформації викликана низкою проблем, які, перш за все, стосуються створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, усвідомлення його провідної ролі в процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації публічного адміністрування, визначення рівня владних повноважень

на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування та розподілу синтезованого (людського, інтелектуального й соціального) капіталу. Глибинні демократичні перетворення повинні базуватися на архетипах співучасті кожного члена громади. [5]. Погоджуючись із думкою зазначених авторів про створення науково-методологічного підґрунтя публічного адміністрування, слід уточнити, що Закону про адміністративну реформу українська правова система не містить. Вочевидь мається на увазі Концепція адміністративної реформи в Україні, що затверджена Указом Президента України 22 липня 1998 року за № 810/98.

Прагнення до руху в напрямку європейських стандартів на українському адміністративному просторі, як зазначав В. Колпаков, знайшли відбиття в Концепції адміністративної реформи в Україні яка сформулювала його мету – поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії – і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади [6]. На підставі позицій В. Колпакова [7], А. Лунєва [8], Л. Тихомирової [9], З. Гладуна [10, с. 20], С. Стеценка [11] та інших вітчизняних авторів наголосимо, що публічне адміністрування у сфері забезпечення національної безпеки України є спрямованим на забезпечення національної безпеки особливим видом діяльності уповноважених на те суб'єктів забезпечення національної безпеки України із видачі особливих видів розпоряджень (у т.ч. бойових) та наказів (у т.ч. бойових), доведення їх до виконавців та контролю виконання у межах встановленого режиму забезпечення національної безпеки та з урахуванням діючих у функціонуванні демократичних інституцій, взаємозв'язків між політичними і громадськими інститутами та/або прав і свобод громадян обмежень.

Н. Нижник аналізуючи різноманітні поняття публічного адміністрування робить висновок про наявність двох основних підходів щодо цього феномена: 1) спеціальний або вузький, при якому публічне адміністрування є управлінською діяльністю уповноважених органів держави; 2) широкий, за яким публічне адміністрування становить собою сукупністю усіх видів діяльності, що реалізуються державою, в особі усіх її органів влади. При чому, вона підтвер-

джує, що фактичне публічне адміністрування – це сфера діяльності лише виконавчої влади, яка в цьому процесі реалізує наступні цілі: а) забезпечення безпеки громадян, суспільства й держави; б) створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод для вільного політичного, економічного, соціального і духовного життя людей; в) створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку економіки тощо [12, с. 153].

Як вважають ряд учених публічне адміністрування складається з: державного управління, де суб'єктом виступає держава в особі відповідних структур; громадського управління, де суб'єктами є недержавні утворення. [13, с. 376].

Як ми бачимо, враховуючи на численні публікації щодо розуміння сутності публічного адміністрування, спостерігається процес трансформації їх моделей, яке характеризується наявністю сталої дискусії з питань визначення державного управління, публічного управління та публічного адміністрування, що визначає доцільність поглибленого аналізу еволюції цих категорій.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Для того щоб розкрити сутність публічного адміністрування, шляхи і напрями його реалізації, а головне – роль та завдання у регулюванні суспільних відносин у сфері службово-бойового забезпечення національної безпеки України, важливо розглядати його як ключову частину цілісної соціальної системи, з врахуванням рівня розвитку суспільства, що безпосередньо впливає, в свою чергу, на стан поширення і використання публічного адміністрування в різноманітних сферах життєдіяльності.

Виникає необхідність систематизувати і синтезувати напрацьований досвід стосовно одного і того ж об'єкта дослідження, які набуті з різних сфер суспільних відносин, а тим більше на основі розрізнених галузей діяльності. Далі шляхом моделювання сформувати парадигму публічного адміністрування, що дає загальне розуміння, як цілісної, складної, динамічної самокерованої соціальної системи, розвиток якої підпорядкований об'єктивно діючим законам.

Список літератури:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України

- від 14.09.2020 № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>
2. Проект ЦППР. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. URL: http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf
 3. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р.
 4. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016
 5. Амосов О, Гавкалова Н. Публичное администрирование в Украине: связь с архетипами и приоритеты развития. *Публичное управление: теория и практика* : сборник научных трудов ассоциации докторов наук государственного управления. Харьков : Харьковский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, 2014. С. 7-13.
 6. Колпаков В. К. Європейські стандарти адміністративного права. *Адміністративне право і процес* : наук . журнал . 2014. № 3 (9). С . 5-18.
 7. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf
 8. Лунев А.Е. Теоретические проблемы государственного управления. М. : Наука, 1974. 248 с.
 9. Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия. М. : Юринформцентр, 2000. 526 с.
 - 10.Гладун З. С. Проблеми адміністративної реформи в Україні: наук. доп., виголошена на засіданні Вченої Ради Тернопільської академії народного господарства. Тернопільська академія народного господарства. Т. : [б.в.], 2001. 29 с.
 11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2008. 624 с.
 - 12.Нижник Н.Р. До питання про взаємовідносини парламенту та уряду України. *Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні* : матеріали науково-практичної конференції. К.: УАДУ, 2001. С.152-156.
 - 13.Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

Pavliutin Yu. M. Concept of public administration in the sector of service and combat support of the national security of Ukraine: general review and the question of origin

The article considers the general outlines and analyzes the aspects of the origin of the concept of public administration in the field of combat security of national security of Ukraine.

It is stated that the issues of consideration of public administration in the field of military support of national security of Ukraine remain practically unexplored by modern legal science.

It is recognized that the disclosure of the essence of public administration, ways and directions of its implementation, its role and tasks in regulating public relations in the field of combat security of national security of Ukraine depends on its perception as a key part of a holistic social system, taking into account the level of society. affects, in turn, the state of dissemination and use of public administration in various spheres of life.

It is offered to systematize and synthesize the gained experience concerning the same object of research which are got from various spheres of public relations, and also to carry out modeling of a paradigm of public administration.

Based on the study, public administration in the field of national security of Ukraine is defined as aimed at ensuring national security of a special type of activity of authorized subjects of national security of Ukraine for the issuance of special orders (including combat) and orders. including combat), bringing them to the executors and monitoring their implementation within the established regime of national security and taking into account the existing democratic institutions, the relationship between political and public institutions and / or the rights and freedoms of citizens restrictions.

Key words: *public administration; service and combat support; National security; public administration*

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОФСПІЛКОВИХ ОРГАНІВ ЯК ДОДАТКОВА ГАРАНТІЯ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Статтю присвячено дослідженню інституту профспілкових органів, який виступає додатковою гарантією захисту трудових прав державних службовців правоохоронних органів.

Визначено систему нормативно-правових актів, якими врегульовано діяльність профспілкових органів.

Здійснено аналіз положень окремих нормативно-правових актів, які визначають особливості застосування профспілкових гарантій до деяких працівників правоохоронних органів.

Наголошено, що профспілки та їх об'єднання наділені досить широкими повноваженнями, серед яких виокремлено: представлення і захист прав та інтересів їх членів; ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод; захист прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про працю; забезпечення зайнятості населення; забезпечення достатнього життєвого рівня громадян та соціального захисту; участь в управлінні підприємствами та при зміні форм власності; у вирішенні трудових спорів; організації страйків та проведення інших масових заходів; отримувати інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку; та ін.

Окрему увагу звернуто на праві профспілкових органів вимагати розірвання трудового договору з керівником підприємства, установи або організації, якщо він порушує вимоги законодавства про професійні спілки, про працю, про колективні договори та угоди.

Доведено, що діяльність профспілок та їх об'єднань охоплює усі найважливіші питання, які можуть тією чи іншою мірою стосуватись державного службовця, який проходить службу в правоохоронних органах.

Ключові слова: державний службовець, правоохоронний орган, повноваження, профспілковий орган, гарантії, об'єднання.

Актуальність теми дослідження. Не зважаючи на те, що засади функціонування інституту профспілкових органів створені досить давно, з кожним роком його сутність нівелюється, що можна пояснити управлінням профспілковими органами особами, які знаходяться в підпорядкуванні адміністрації, незнанням своїх прав та повноважень, низьким рівнем довіри працівників до профспілкових органів, відсутність позитивного досвіду та /або доведення його до відома зацікавлених осіб.

Зазначене потребує розробки нових підходів до формування та функціонування ефективного, незалежного інституту профспілкових органів.

Аналіз останніх досліджень. Дослідженням питань, пов'язаних із діяльністю профспілкових органів в основному присвячено роботи науковців у сфері трудового права, зокрема таких як: Н.Б. Болотіна, В.Я. Буряк,

Г.І. Чанишева, М.Я. Кисельов, П.Д. Матузов, В.І. Пилипенко, В.В. Прокопенко, О.Д. Карпенко та ін. При цьому, наукових дослідження цього питання в адміністративній сфері практично не відбувалось.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є дослідження діяльності профспілкових органів як додаткової гарантії захисту трудових прав державних службовців правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Законодавство про профспілки складається з Конституції України [1], Закону України «Про громадські об'єднання» [2], Кодексу законів про працю України [3], Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [4], Закону України «Про колективні договори і угоди» [5], Закону України «Про державну службу» [6] та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до них.

Відповідно до ч. 2 ст. 36 Конституції України громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій [1].

В розумінні Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» профспілковим органом є орган, створений згідно із статутом (положенням) профспілки, об'єднання профспілок, через який профспілка здійснює свої повноваження. Термін «роботодавець» розглядається як власник підприємства, установи, організації незалежно від форми власності, виду діяльності, галузевої належності або уповноважений ним орган (керівник) чи фізична особа, яка відповідно до законодавства використовує найману працю [4].

Профспілки вповноважені на добровільних засадах створювати об'єднання (ради, федерації, конфедерації тощо) за галузевою, територіальною або іншою ознакою, а також входити до складу об'єднань та вільно виходити з них.

Профспілки їх організації та об'єднання ведуть колективні переговори, укладають колективні договори, генеральну, галузеві (міжгалузеві), територіальні угоди від імені працівників [4]. До прикладу, Галузеву угоду укладено між Департаментом поліції охорони та Профспілкою працівників державних установ України на 2019–2021 роки [7].

Важливо відмітити, що положення колективного договору поширюються на всіх працівників підприємств незалежно від того, чи є вони членами профспілки, і є обов'язковими як для роботодавця, так і для працівників підприємства. Положення генеральної, галузевої (міжгалузеві), територіальної угод діють безпосередньо і є обов'язковими для всіх суб'єктів, що перебувають у сфері дії сторін, які підписали угоду [5].

Основною метою створення професійних спілок є здійснення представництва та захисту

трудових, соціально-економічних прав та інтересів їх членів.

Профспілки та їх об'єднання наділені досить широкими повноваженнями, серед яких:

представлення і захист прав та інтересів їх членів;

ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод;

захист прав громадян на працю та здійснення громадського контролю за дотриманням законодавства про працю;

забезпечення зайнятості населення;

забезпечення достатнього життєвого рівня громадян та соціального захисту;

участь в управлінні підприємствами та при зміні форм власності;

у вирішенні трудових спорів;

організації страйків та проведення інших масових заходів;

отримувати інформацію з питань праці та соціально-економічного розвитку;

створювати навчальні, культурно-освітні заклади, дослідні та інші організації;

приймати участь у вирішенні питань охорони здоров'я громадян, фізичної культури, спорту, туризму та охорони довкілля;

у сфері захисту духовних інтересів трудящих;

захист житлових прав громадян;

щодо притягнення до відповідальності посадових осіб та ін.

Окрему увагу слід звернути на праві профспілкових органів вимагати розірвання трудового договору (контракту) з керівником підприємства, установи або організації, якщо він порушує Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», законодавство про працю, про колективні договори та угоди.

При цьому, така вимога є обов'язковою для розгляду і виконання. У разі незгоди з нею керівник, стосовно якого прийнято рішення, або орган чи особа, від яких залежить звільнення керівника, можуть у двотижневий строк оскаржити рішення профспілкового органу до місцевого суду. У цьому разі виконання вимоги про розірвання трудового договору зупиняється до винесення судом рішення [4].

Таким чином зазначене дає змогу говорити, що діяльність профспілок та їх об'єднань охоплює усі найважливіші питання, які можуть тією чи іншою мірою стосуватись державного службовця, який проходить службу в правоохоронних органах. В окремих випадках, може здійснюватись захист прав та надання відповідних

гарантій членам сім'ї державного службовця правоохоронного органу та/або колишньому працівнику.

Закон України «Про державну службу» містить декілька норм, якими врегульовано діяльність профспілкових органів. Зокрема, щодо погодження з виборним органом первинної профспілкової організації (за наявності) Положення про преміювання у відповідному державному органі; щодо інформування виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності) про видачу наказу (розпорядження) керівника державної служби, згідно якого державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, зобов'язані з'явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час з метою виконання невідкладних або непередбачуваних завдань; щодо затвердження правил внутрішнього службового розпорядку загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил.

У частині відносин, не врегульованих Законом України «Про державну службу» на державних службовців поширюється дія норм законодавства про працю [6].

Кодекс законів про працю України містить окрему главу II, присвячену колективному договору. Окрім цього, згідно ч. 4 ст. 36 КЗпП України встановлено самостійну підставу припинення трудового договору у вигляді розірвання трудового договору на вимогу профспілкового чи іншого уповноваженого на представництво трудовим колективом органу (стаття 45).

Іншими положеннями КЗпП України визначено: 1) порядок розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу за попередньою згодою виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника (ст. 43); 2) порядок розірвання трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу без попередньої згоди виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (ст. 43¹); 3) розірвання трудового договору з керівником на вимогу виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) (ст. 45) та ін.

При цьому, ст. 43 КЗпП України встановлено, що розірвання трудового договору з під-

став, передбачених пп. 1 (крім випадку ліквідації підприємства, установи, організації), 2–5, 7 ст. 40 і пп. 2 і 3 ст. 41 цього кодексу, може бути проведено лише за попередньою згодою виборного органу (профспілкового представника), первинної профспілкової організації, членом якої є працівник, крім випадків, коли розірвання трудового договору із зазначених підстав здійснюється з прокурором, поліцейським і працівником Національної поліції, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України, Національного антикорупційного бюро України чи органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства [3].

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» вказано, що положення в частині особливостей притягнення до дисциплінарної відповідальності та звільнення, а також положення ч. 3 і 4 ст. 22 цього закону не поширюються на прокурорів, поліцейських, працівників Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань України, Національного антикорупційного бюро України та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства.

Також вказується на існування відповідних особливостей застосування Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» у Збройних Силах України (для військовослужбовців), Національній поліції, Державній кримінально-виконавчій службі України, Службі безпеки України, Службі зовнішньої розвідки України, Службі судової охорони, які встановлюються відповідними законами [4].

Висновки. Таким чином, зазначене дає підстави говорити про наявність особливостей регулювання профспілкових відносин відносно працівників (в тому числі державних службовців) окремих правоохоронних органів, зокрема Національної поліції, Державної кримінально-виконавчої служби України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Служби судової охорони.

При цьому, єдиного переліку правоохоронних органів, відносно яких встановлюються відповідні особливості в законодавстві не вироблено. Також, видається не зрозумілим вибірковий підхід законодавця щодо включення в переліки тих чи інших державних органів. У зв'язку з чим, вважаємо, що існує необхідність переглянути в цій частині положення Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», КЗпП України, та з урахуванням принципу рівності, привести їх у єдину відповідність.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс]. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141.
2. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text>
3. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
4. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15.09.1999 від № 1045-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text>.
5. Про колективні договори і угоди : Закон України від 01.07.1993 р. № 3356-XII . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text>.
6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19/card2#Card>.
7. Галузева угода між Департаментом поліції охорони та Профспілкою працівників державних установ України на 2019–2021 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001887-18/card2#Card>

Yermak O. O. Activities of trade union bodies as an additional guarantee of protection of labor rights of civil law enforcement civil servants

The article is devoted to the research of the institute of trade union bodies, which acts as an additional guarantee of protection of labor rights of civil servants of law enforcement agencies.

The system of normative legal acts, which regulate the activity of trade union bodies, is determined.

An analysis of the provisions of certain regulations, which determine the features of the application of trade union guarantees to some law enforcement officers.

It is emphasized that trade unions and their associations have a wide range of powers, including representation and protection of the rights and interests of their members; conducting collective bargaining and concluding collective agreements and contracts; protection of citizens' rights to work and public control over compliance with labor legislation; ensuring employment; ensuring a sufficient standard of living for citizens and social protection; participation in the management of enterprises and in changing forms of ownership; in resolving labor disputes; organizing strikes and holding other mass events; receive information on labor and socio-economic development; etc.

Special attention is paid to the right of trade union bodies to demand termination of an employment contract with the head of an enterprise, institution, or organization if he or she violates the requirements of the legislation on trade unions, labor, collective agreements, and contracts.

It has been proven that the activities of trade unions and their associations cover all the most important issues that may to some extent concern a civil servant serving in law enforcement agencies.

Key words: *civil servant, law enforcement agency, powers, trade union body, guarantees, association.*

Д. А. Шевченко

кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ВЗАЄМВІДНОСИН МІЖ БАТЬКАМИ ТА ДІТЬМИ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ – ПОЧАТКУ ХХ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу організаційно-правових форм взаємовідносин між батьками та дітьми (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині ХІХ – початку ХХ).

З урахуванням доктринального дослідження зроблено висновок, що у другій половині ХІХ століття законодавча регламентація інституту усиновлення знайшла своє відображення в різних виданнях Зводу законів Російської імперії і окремих законодавчих актах. У 90-ті роки ХІХ століття стає очевидним прагнення законодавця ввести в інститут усиновлення, що функціонує на суворо певній становій основі, принцип спільності підходів до представників різних станів. Але відмовитися від станових відмінностей в реалізації механізму усиновлення законодавець аж до 1917 року так і не наважився.

Констатовано, що у контексті розвитку європейського права вітчизняне законодавство мало як спільні з законами держав Європи риси, так і національні особливості. Для здійснення процедури усиновлення закони всіх держав передбачали необхідність дотримання певних умов. Перш за все, усиновлювач має задовольняти віковим вимогам, як по абсолютному значенню, так і відносно до усиновленого

Ключові слова: шлюб, сім'я, шлюбно-сімейні відносини, сімейні правовідносини, подружжя, майнові права подружжя, немайнові права подружжя, майнові відносини подружжя.

Постановка проблеми. Актуальність проблем регулювання шлюбно-сімейних відносин і гострота питань, пов'язаних з ними, особливо помітні в нашій країні в умовах значних показників у депопуляції населення, а також, зростання кількості шлюбнорозлучних процесів, збільшення числа позашлюбних дітей та дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування. У сфері правового регулювання – це перш за все означає створення «якісного законодавства», яке було б направлене на дієве регулювання шлюбно-сімейні відносини, забезпечення реалізації прав і свобод за допомогою діючих юридичних гарантій, найважливіше місце серед яких відводиться державним гарантіям.

Стан дослідження. У свою чергу, законодавча і правореалізаційна діяльність в соціально-юридичній сфері неможлива без достатньої ідейно-теоретичної бази, що включає аналіз досвіду, накопиченого як вітчизняною політико-правовою думкою, так і зарубіжним науковим надбанням та досвідом. Звісно ж, що осмислення генезису проблеми право-

вого регулювання шлюбно-сімейних відносин і її ретроспективний аналіз дозволять не тільки виробити діючий механізм вирішення проблеми правового регулювання відносин у сфері сім'ї та шлюбу в сучасних умовах, а й застережуть від здійснення можливих помилок, які мали місце в історичному минулому.

Проблематика пов'язана із дослідженням правових засад шлюбно-сімейних відносин привертала увагу багатьох вітчизняних науковців, але не дивлячись на це, головна увага була зосереджена, або на визначення загальних проблем права власності та справа спільної власності подружжя, шлюбно-сімейних правовідносин та окремим засадам укладення та розірвання шлюбу, або на визначення державної політики у сфері шлюбно-сімейних відносин взагалі, зокрема такими вченими як: С. В. Бобровник, С. К. Бостан, О. М. Головка, В. Д. Гончаренко, С. Д. Гусарєв, В. М. Єрмолаєв, К. Р. Добкіна, О. В. Зайчук, В. М. Іванова, О. Л. Копиленко, Кудін С. В., П. П. Музиченко, Н. М. Онищенко, В. І. Озель, В. В. Россіхін,

В. О. Румянцева, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький, Н. Є. Толкачова, І. Б. Усенко, А. С. Чайковський, А. Є. Шевченко, О. О. Шевченко, О. А. Явор, О. Н. Ярмиш та ін. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення організаційно-правових форм взаємовідносин між батьками та дітьми (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX) належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз організаційно-правових форм взаємовідносин між батьками та дітьми (на матеріалах українських губерній у складі Російської імперії у другій половині XIX – початку XX).

Виклад основного матеріалу. У другій половині XIX століття законодавча регламентація інституту усиновлення знайшла своє відображення в різних виданнях Зводу законів Російської імперії і окремих законодавчих актах. У 90-ті роки XIX століття стає очевидним прагнення законодавця ввести в інститут усиновлення, що функціонує на суворо певній становій основі, принцип спільності підходів до представників різних станів. Але відмовитися від станових відмінностей в реалізації механізму усиновлення російський законодавець аж до 1917 року так і не наважився. Еволюція правових інститутів, що забезпечують захист інтересів неповнолітніх Російської імперії, у другій половині XIX – початку XX століть відбувалася в умовах рецепції світового, і перш за все – європейського, досвіду законотворчості в сфері відносин усиновлення. Законодавче закріплення системи захисту інтересів неповнолітніх знайшло своє відображення в нормативно-правових актах європейських держав [1, с. 87].

Відповідно до положень Зводу законів Російської імперії всиновлював повинен був бути не молодше 30 років і бути старше усиновлювача не менше, ніж на 18 років. У вимогах різниці у віці, зафіксованих законодавствами різних держав, позначається те ж бажання, що і в римському праві – наслідувати природі. У зв'язку з тим, що усиновлення має на меті коригування соціальних наслідків недосконалості природи, то особам, які перебувають у шлюбі, не дозволялося всиновлювати, якщо у них вже були діти. Законодавство забороняло усиновлення особам, які мають своїх законних або узаконених дітей. Правило про обов'язковість бездітності усиновителя було прийнято і іншими європей-

ськими законодавствами, крім саксонського. Закон деяких європейських держав дозволяв усиновлення не тільки одного, але і декількох осіб. Не існувало перешкод для послідовних усиновлень і у вітчизняному праві.

Усиновлення було можливим як для чоловіків і жінок, які не перебувають у шлюбі, так і для тих, хто пов'язаний подружніми зв'язками. Якщо усиновлювач був одруженим, то для здійснення усиновлення він повинен був отримати згоду на це другого з подружжя [340, с. 18]. Лише за пруського уложення чоловік міг всиновлювати без згоди дружини, але дружина обов'язково повинна була мати дозвіл чоловіка на усиновлення.

Законодавства деяких держав забороняли всиновлювати особам, за своїм сану приречених на безшлюбність. Усиновлення – це засіб замінити родину особами позбавленими її, і той, хто самостійно прирік себе на самотнє життя, не повинен вдаватися до цього засобу. Такими є ченці. Особи білого духовенства, як такі, що мали сім'ю, могли всиновлювати. Не чинило перешкод цьому і їх вдівство, так як приймаючи церковний сан не прирікає себе на безшлюбність і вдівство, то є випадкове явище. Французький кодекс допускав в усиновителі тільки тих осіб, які під час малолітства усиновлюваного, як мінімум протягом шести років, мали про нього особливе піклування або ж самі скористалися такою послугою від приймака, що б доводило б незвичайну відданість його усиновителя.

За швейцарським кодексом усиновлення було можливим лише в тих випадках, якщо усиновлювач раніше виявляв турботу про усиновленого, якщо існували інші серйозні підстави для усиновлення і якщо від усиновлення не очікувалося ніякої шкоди для усиновлюваного. Відповідно до діючого законодавства на українських землях, усиновлення священнослужителями і церковними причетниками допускалося не інакше, як з дозволу єпархіального архієрея, усиновлення міщанами і селянами здійснювалося з відома, але не за згодою, їх товариства, а для усиновлення нижніми військовими чинами був потрібний дозвіл їх начальства.

На нормативно-правовому рівні стверджувалося, що усиновлювач повинен мати загальну цивільну правоздатність. У законодавствах інших держав про це і не згадувалося, але малося на увазі як належне, а тому усиновлення було неможливе для позбавлених всіх станових прав, божевільних, глухонімих, німих і тих, що знаходяться під опікою, для нездатних до самостійної юридичної діяльності і виявля-

ють своє юридичне життя за сприяння законного представника [1, с. 33].

Усиновленою могла бути будь-яка особа, незалежно від статі та віку. Всиновлювати можна було своїх вихованців, приймаків, родичів і чужих дітей, причому особи, які досягли 14 років, повинні були дати на це власну згоду. Італійський кодекс не дозволяв бути усиновленим раніше 18-річного віку, французький кодекс вимагав неодмінно досягнення повноліття усиновлюваного – 21 року [1, с. 42]. Мотивом таких обмежень було забезпечення усиновленню характеру акту, що має на меті захист інтересів малолітнього, тому очевидним було прагнення дозволити усиновлення лише в тому віці, коли усиновлюваний вже сам міг оцінити перспективні наслідки усиновлення. Якщо батьки приймака були живі, то обов'язково має бути отримана їх згода на усиновлення, а у випадку усиновлення особи, яка знаходиться під опікою, то необхідно було отримати згоду опікуна.

До питання, чи можна всиновлювати своїх незаконнонароджених дітей, європейські законодавства ставилися неоднозначно: позитивне вирішення давало саксонське уложення, а позитивну заборону – італійський кодекс і австрійське уложення. Хоча пруські і французькі вчені вважали, що їх уложення допускають можливість усиновлення позашлюбних дітей. Діючий у другій половині XIX століття на українських землях закон хоча і не вказував на заборону подібних усиновлень, як це було в попередніх редакціях закону, але і не фіксував позитивного вирішення, адже тільки указом від 3 червня 1902 року було дано однозначне вирішення цього питання на користь можливості усиновлення своїх незаконнонароджених дітей. У вітчизняному праві мали місце обмеження усиновлення, пов'язані із відповідністю віросповідання усиновителя і усиновлюваного: нехристиянину не можна було усиновити християнина і навпаки [1, с. 78]. Окрім того, закон містив обмеження і станового характеру, наприклад не дозволялося всиновлювати козакам, які не користуються правами спадкового дворянства, осіб не козацького стану (за винятком спадкових дворян) без зарахування їх до складу того війська, до якого належать усиновителі [1, с. 125]. Усиновлення іноземцями підкидьків і безридних, могло мати місце лише за умови, якщо усиновлені збережуть звання підданих і будуть виховані у православній вірі [2, с. 163].

Порядок здійснення усиновлення полягав в оформленні волі його учасників усиновити і бути

усиновленим. При цьому слід мати на увазі, що усиновлення, пов'язане з реалізацією будь-яких умов або усиновлення на певний термін було неможливим, оскільки це суперечило головній ідеї усиновлення [3, с. 40]. Процедура усиновлення німецькі вчені назвали «сімейно-правовим договором». Природа усиновлення вимагала особистої участі сторін, і участі осіб, які доповнюють їх волю. Укладений договір потребував судового затвердження, щоб перевірити і засвідчити виконання всіх законних вимог, і щоб попередити можливість незаконного усиновлення [4, с. 20]. Саксонське укладення вимагало затвердження такого договору монархом [5, с. 45].

Необхідність судового затвердження усиновлення закріплювали французький та італійський закони. Договір про усиновлення розглядався судом (причому, за французьким правом – двічі: окружним і апеляційним судами), де перевірялася законність договору і наявність необхідних умов. В аспекті того, що піддавалося аналізу – корисність усиновлення для усиновлюваного і моральність усиновителя. Суд розглядав всі нюанси справи і, не оголошуючи мотивів свого рішення, щоб не компрометувати репутацію потенційного усиновителя, ухвалював рішення: затвердити або відмовити у клопотанні про усиновлення. Далі повідомлялося про усиновлення і запис у реєстрі актів цивільного стану [6, с. 200].

Вітчизняне законодавство не говорило про необхідність попередньої угоди між учасниками усиновлення, але безсумнівно, що окружному суду за місцем проживання усиновителя або усиновлюваного, який відав справами про усиновлення, мали бути представлені дані, які засвідчували згоду всіх учасників усиновлення, тим більше, що їх особиста явка на засідання суду не була обов'язковою. Суду повинні були бути представлені відомості і посвідчення про дотримання всіх вимог закону – щодо віку, сімейного, станового положення усиновителя та усиновлюваного, їх віросповідання, а також згоди необхідних осіб. Суд, прийнявши до уваги всі ці дані і вислухавши висновок прокурора, виносив ухвалу про задоволення клопотання або про відмову в ньому [7, с. 3].

Висновок. Таким чином, можна зробити висновок, що правовий зв'язок матері і дитини встановлювався на підставі визнання кровного споріднення. При відсутності такого визнання, кровну спорідненість дитини і жінки підтвердити можна було лише відповідним метричним записом чи її власноручним письмовим підтвердженням. У даному випадку встановлювався сімей-

но-правовий зв'язок між матір'ю і дитиною. Така обмежена кількість способів доказу обґрунтовувалася необхідністю захисту дівчат із благородних родин, які народили дитину поза шлюбом, від можливого шантажу. Вітчизняне законодавство наказувало суду проводити тільки формальну перевірку дотримання умов усиновлення, не торкаючись, подібно римському праві і романському законодавстві, перевірки матеріальної і моральної придатності усиновителя і корисності усиновлення для усиновлюваного. Про це, очевидно, слід шкодувати: усиновлення мало можливість бути джерелом не вигоди усиновлюваного, а неблагочестивих розрахунків усиновителя.

Список використаних джерел:

1. Аветисян Р. М., Кройтор В. А. Зразки позовних заяв за сімейними справами: наук.-практ. посіб. Харків : ЮрСвіт, 2006. 304 с.
2. Азаревич Д.И. Русский брак. *Журнал гражданского и уголовного права*. 1880. Сентябрь – Октябрь. С.105-112.
3. Иоффе О. С. Избранные труды по гражданскому праву: Из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». Москва : Статут, 2000. 777 с.
4. Иванов В. М., Озель В. І. Укладення шлюбу за українським звичаєвим правом. *Персонал*, № 5/2007. Київ : ДП «Видавничий дім «Персонал», 2007. С. 44-49.
5. Ізмаїльський поліцмейстер, м. Ізмаїл Бессарабської губернії. ДАОО (Державний архів Одеської області). Ф. 133. Оп. 2. Спр. 4.
6. Ізюмська міська ратуша. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 298. Оп. 1. Спр. 1.
7. Орлова Н. В. Правовое регулирование брака в СССР. Москва : Наука, 1971. 127 с.

Shevchenko D. A. Organizational and legal forms of relations between parents and children (on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire in the second half of XIX – early XX)

The scientific article is devoted to the study and comprehensive analysis of organizational and legal forms of relations between parents and children (on the materials of the Ukrainian provinces as part of the Russian Empire in the second half of XIX-early XX).

Taking into account the doctrinal study concluded that in the second half of the XIX century the legislative regulation of the institution of adoption was reflected in various editions of the Code of Laws of the Russian Empire and certain legislative acts. In the 90s of the XIX century it became obvious the desire of the legislator to introduce into the institution of adoption, which operates on a strictly defined class basis, the principle of common approaches to representatives of different classes. However, the legislator did not dare to abandon class differences in the implementation of the adoption mechanism until 1917.

It stated that in the context of the development of European law, domestic legislation had both common features with the laws of European countries, and national features. In order to carry out the adoption procedure, the laws of all states provided for the observance of certain conditions. First, the adopter must meet the age requirements, both in absolute terms and in relation to the adopted.

Key words: *marriage, family, marital and family relations, family legal relations, spouses, property rights of spouses, non-property rights of spouses, property relations of spouses.*

К. В. Легких

кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики
Академія адвокатури України, член Науково-практичної ради
Ради адвокатів Київської області, адвокат
ORCID 0000-0002-8877-4312

СПРАВЕДЛИВІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СУДІВ

У статті на основі наукового дослідження вирішено наукове завдання здобуття додаткових знань у сфері нормативного та доктринального тлумачення терміну «принцип справедливості», адже строкатість поглядів на суть відповідних засад здійснення судочинства в Україні обумовлює необхідність формування авторської позиції з цього питання, яка безумовно має базуватися на здобутках інших науковців, у поле зору яких потрапляв відповідний принцип.

У рамках проведеного дослідження у першу чергу з'ясовано справедливість, як принцип діяльності судів в Україні, з цією метою автор зосередився на основних доктринальних підходах відносно сприйняття її (справедливості) суті у наукових роботах.

Автором визначено про розповсюдження дії змістовних складових принципу справедливості у праві не тільки на сферу економіки і перерозподілу матеріальних благ у суспільстві (цивільне право, господарське право, податкове право, фінансове право тощо), але також і на площину тих галузей права, які встановлюють юридичну відповідальність за окремі правопорушення (кримінальне право, адміністративно-деліктне право та інші). З цією метою проаналізовано положення, Господарського процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства України, Конституції України, Кримінального кодексу України та інших нормативно-правових актів.

Сформульовано висновки про те, що принцип справедливості у діяльності національних судів представляє собою основоположну засаду, визначену на рівні українського законодавства і окремих міжнародних документів, суть якої проявляється у такій формі організації процедур судового контролю та розсуду, що максимально відповідає уявленням людей про правду та збалансованість суспільних відносин у сферах перерозподілу особистих немайнових та майнових благ, призначення покарання і оцінки доказів.

Ключові слова: правосуддя, принцип, справедливість, судочинство, суд.

Постановка проблеми. Виходячи із міркувань відносно суті принципу справедливості у професійній діяльності судів, ми можемо у першу чергу, зазначити, що для вирішення вказаної проблеми нам необхідно вирішити наступне завдання: здобути додаткових знань у сфері нормативного та доктринального тлумачення терміну «принцип справедливості». Справа у тому, що строкатість поглядів на суть відповідних засад здійснення судочинства в Україні обумовлює необхідність формування авторської позиції з цього питання, яка безумовно має базуватися на здобутках інших науковців, у поле зору яких потрапляла відповідний принцип.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковий погляд на досліджувану проблему з точки зору права висвітлювався на рівні роз-

мірковувань окремої групи науковців, думки яких є значущими для формування повної картини бачення її вирішення. Вагомий внесок у розв'язання проблеми формування суті такої категорії, як «справедливість» внесли, у тому числі, практикуючи юристи. Зокрема позиції таких суддів, як В. Городовенко та О. Прокопенко заслуговують на окрему увагу з точки зору обізнаності темою, яка нами досліджується. Проте дослідження вирішення питання про необхідність нормативного вираження проблеми, скажемо так, «документизації» відповідного підходу змусило нас звернутися до наукових робіт інших вчених, точки зору яких ми також враховували, формулюючи власне бачення на досліджувану проблему. Відповідними запитаннями, зокрема, задавалися такі науковці, як Т. Базиль, М. Братасюк, О. Скакун,

Е. Столяров, Г. Столярова, М. Яковенко та інші, продовження думок яких знайшло висвітлення на рівні цієї статті.

Відповідно до зазначеного вище **метою цієї статті** є наукове дослідження справедливості як принципу діяльності національних судів.

Виклад основного матеріалу. У юридичній енциклопедії зазначається, що справедливість (лат. *justitia*) представляє собою «соціально-етичну та морально-правову категорію, один з основних принципів права. Поняття «справедливість» позначає наявність у соціальному світі правових засад і виражає їх правильність, імперативність і необхідність... Справедливість виступає визначальною ознакою і невід'ємним механізмом регулювання людських відносин, пов'язаних з пануванням, підпорядкуванням, підтриманням взаємоповаги між людьми, необхідністю гармонізації різних, у тому числі протилежних (конкуруючих) інтересів...» [1, с. 604].

На думку О. Скакун справедливість представляє собою міру морально-правової домірності вкладеного та отриманого в усіх сферах життєдіяльності людини та їхнього правового забезпечення [2, с. 234]. Така точка зору є особливо доречною з точки зору аналізу особливостей людського характеру і відношення до трудової активності. Окрема група осіб може власною працею, у тому числі інтелектуальною, сформувати капітал і вважати абсолютно справедливим його належність собі, а інша, навпаки, займає по відношенню до будь-якої праці, скажемо так, пасивну позицію і не має вагомих майнових надбань. Остання група недоречно може вважати такий стан речей несправедливим, що має наслідком вчинення чисельних правопорушень проти власності. Зрозуміло у цьому випадку ми не ведемо мову про неможливість талановитій, обдарованій та працьовитій людині отримати належну оцінку свого таланту з причин належності до тієї чи іншої соціальної групи або класу і неможливість вийти за її рамки. Відсутність самого інституту «соціального ліфту».

Вказану вище точку зору опосередковано підтверджує позиція Є. Столярова, який зазначає, що природа соціальної справедливості проявляється не тільки у рівності людей у сфері доступу до засобів виробництва, але і у рівності їх реальних політичних, юридичних прав [3, с. 112]. У цьому сенсі у котрий раз хотілося б додати, що для повного розкриття суті принципу справедливості самої по собі рівності прав недостатньо. Рівність прав зовсім не означає рівності можливостей у їх реалізації, і саме остання

можливість також виступає вагомою складовою засади, яку ми досліджуємо.

На думку М. Яковенка поняття «справедливість» має «розглядається як показник ефективності права, зокрема правильності його застосування та можливостей імплементації в різні правові концепції суспільних систем. Інакше кажучи, справедливість є мірилом права. Загалом, треба відзначити, що незалежна форма існування права, без урахування принципу справедливості, стає інструментом для реалізації лобістських інтересів певних соціальних груп. Іноді вони небезпечні як для окремих суспільних груп, так і для людства загалом» [4].

Проте, нас у рамках даного дослідження у першу чергу цікавить справедливість, як принцип діяльності судів в Україні, а тому спробуємо зосередитися на основних доктринальних підходах відносно сприйняття її (справедливості) суті у декількох (охопити усі просто неможливо) наукових роботах.

Так, В. Городовенко, наголошуючи на глибокій соціальній основі, досліджуваної нами категорії, визначає справедливість, як необхідну складову нормального існування будь-якого суспільства і зазначає, що вона є принципово неможливою у правовій державі без забезпечення її встановленими законом процедурами, так звана процедурна справедливість. Головна роль у цьому процесі відводиться суду, який, розглядаючи спори, вирішуючи конфлікти, встановлюючи заборони на проведення окремих масових заходів, є найбільш дієвим інструментом для запобігання виникненню соціального напруження [5, с. 23].

Крім того, не можна не погодитися з точкою зору згаданого у попередньому абзаці дослідника, щодо визначальної ролі суду у процесі справедливого перерозподілу власності у будь-якій демократичній, цивілізованій державі, адже безконтрольне заволодіння окремими її (власності) об'єктами, так само як і концентрація великої їх (об'єктів) кількості у окремої особи або групи осіб, не буде сприяти гармонійному розвитку суспільства і стане визначальним фактором для виникнення ризиків монополізації у тих чи інших сферах.

Продовжуючи вказану думку, необхідно навести наукову позицію О. Черданцева, який зазначав, що досліджуваний нами принцип відіграє визначальну роль у регулюванні економічних відносин. Суть останніх він бачив через призму справедливого перерозподілу матеріальних благ між усіма членами суспільства [6, с. 6]. Якщо

сприймати справедливість з діалектико-матеріалістичної точки зору і визначати примат буття над свідомістю, такий погляд є справедливим, проте залишається вразливим з точки зору забезпечення необхідності правильного і гармонійного розподілу духовних благ.

Вказана вище позиція обумовлена не тільки внутрішнім баченням окремої людини щодо суті принципу справедливості, але прямо підкреслюється вже на рівні Конституції України. Наприклад у ст. 13 Основного Закону України зазначається, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу [7]. Крім того, у ст. 21 Конституції України вказується, що усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

На нашу думку, положення ст. 21 Основного Закону України, втім, не варто сприймати буквально, адже абсолютної рівності прав людини у соціальній державі, якою і виступає Україна (ст. 1 Конституції України), досягти принципово неможливо. Окремі категорії осіб цілковито законно мають переваги над іншими і це у цивілізованій державі не сприймається як прояв дискримінації та несправедливості.

Так, соціально незахищені групи населення (інваліди, сироти, учасники бойових дій) і окремі групи державних службовців (народні депутати, Президент України, військовослужбовці СБУ, працівники Національної поліції, судді тощо) мають цілу низку, встановлених державою пільг та переваг у порівнянні з пересічним громадянином. Доцільність запровадження окремих із них є темою для спеціальної дискусії, яка не входить у поле нашої наукової зацікавленості, але їх наявність вказує на те, що справедливість треба сприймати не тільки у площині рівності прав, але також і своєрідної «нерівності», що є виправданим з точки зору комплексного забезпечення прав людини в Україні з урахуванням індивідуального внеску у розвиток суспільства або втрат, яких така особа зазнала, виконуючи свої обов'язки чи з інших причин.

Ідея, висловлена у попередньому абзаці, з необхідністю наводить нас на розмірковування про розповсюдження дії змістовних складових принципу справедливості у праві не тільки на сферу економіки і перерозподілу матеріальних благ у суспільстві (цивільне право, господар-

ське право, податкове право, фінансове право тощо), але також і на площину тих галузей права, які встановлюють юридичну відповідальність за окремі правопорушення (кримінальне право, адміністративно-деліктне право та інші).

На доктринальному рівні відповідну проблему досліджували багато науковців. Так, М. Братасюк, зазначав у своїх наукових роботах, що існує цілий ряд найбільш важливих аспектів, які необхідно дослідити судді (колегії суддів) під час здійснення правосуддя. До них він відносив, буквально, наступні: «покарання повинно реалізовувати принцип справедливості, який дасть максимальний соціальний ефект для недопущення подальших аналогічних неправомірних дій; покарання має здійснюватись відповідно до принципів верховенства права; покарання повинно бути реалізовано із дотриманням прав та свобод людини» [8].

Загалом погоджуючись з цією точкою зору, ми, втім, повинні звернути увагу на те, що чинний Кримінальний кодекс України (далі – КК України) [9], так само як і Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [10], взагалі не оперують таким терміном, як «верховенство права», що термінологічно ускладнює практичну реалізацію відповідного принципу у кримінальному судочинстві або провадженні у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі, на етапі призначення покарання.

Забігаючи наперед, для пояснення нашої точки зору необхідно сказати, що спрощено принцип верховенства права може сприйматися, як можливість судді відійти від імперативних вказівок тієї чи іншої норми права, якщо це необхідно для забезпечення принципу справедливості. Такий підхід, власне, у своїх крайніх проявах може виявитися у можливості застосування суддею (колегією суддів) по відношенню до злочинця, що вчинив особливо жорстокий злочин, який спричинив особливий резонанс і обурив суспільство, такої ж жорсткої міри покарання. Наприклад, смертна кара, хоча її застосування і суперечить чинному законодавству та принципу гуманізму, але дозволить частково знизити рівень соціального напруження.

Часткова правдивість досліджуваної точки зору все ж таки може підтверджуватися на рівні цивільного права, що як виняток передбачає застосування так званої «підвищеної цивільної відповідальності», коли розмір відшкодувань є більшим аніж реально спричинена шкода. Так, у ч. 4 ст. 1200 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) зазначається, що розмір від-

шкодувань за шкоду, завдану смертю потерпілого, може бути збільшений законом [11].

Подібну, до вищезгаданої, позицію займає і Н. Малєїн, який зазначає, що «принцип справедливості має пропорційно встановлювати відповідальність за негативне діяння – негативною платою» [12, с. 48-51]. У цьому сенсі не можна не погодитися з думкою М. Яковенка, який аналізуючи точку зору Н. Малєїна, вказує на те, що «за такої позиції матимемо стародавній принцип таліона «око за око, зуб за зуб», що абсолютно не відповідає сучасному законодавству, оскільки, як ми знаємо, кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та інші види відповідальності, не використовують покарань, що виражаються у приниженнях, членушкодженні або знущаннях. Навпаки, юридичні норми все більше пронизані ідеями гуманізму, захисту прав, свобод та рівності всіх перед юридичною відповідальністю» [4, с. 126].

Продовжуючи думку про роль суду у забезпеченні принципу справедливості в Україні, не можна також не пригадати таку можливість, яка надається суддям державою, як «суддівський розсуд». Спрощено, адже це не входить у предмет нашого наукового дослідження, останній можна визначити, як суб'єктивну можливість суду дати власну оцінку окремим, чітко не визначеним нормою права, категоріям. Справа у тому, що в нормативно-правовому акті не завжди уявляється можливим передбачити усі життєві ситуації або визначити універсальний еквівалент застосування норми права до їх врегулювання.

Найбільш насиченими на так звані «оціночні поняття» є норми цивільного права, яке регулює широке коло особистих немайнових та майнових відносин. Наприклад: «розумний строк», «майновий стан заподіювача шкоди», «великий розмір» тощо.

Не «обділеним» на велику кількість оціночних понять є і КК України. Наприклад, тільки у формулі необхідної оборони ми можемо спостерігати їх декілька. Так, у ст. 36 КК України зазначається, що необхідною обороною визнаються дії, вчинені з метою захисту охоронюваних законом прав та інтересів особи, яка захищається, або іншої особи, а також суспільних інтересів та інтересів держави від суспільно небезпечного посягання шляхом заподіяння тому, хто посягає, шкоди, необхідної і достатньої в даній обстановці для негайного відвернення чи припинення посягання, якщо при цьому не було допущено перевищення меж необхідної

оборони [9].

У ст. 173 КУпАП («Дрібне хуліганство») уже сама назва цієї статті є оціночним поняттям. Сама ж формула цього адміністративного правопорушення містить їх (оціночних понять) принаймні три: дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян [10].

Продовжуючи думку, необхідно також відзначити, що суддівський розсуд, як суб'єктивна складова справедливості, застосовується не тільки у сфері оціночних юридичних понять, але також у сфері оцінки доказів. Зважаючи на те, що судові рішення має бути не тільки законним, але також і обґрунтованим, прозора та зрозуміла для сторін (сторони) оцінка доказів судом є важливим фактором соціалізації категорії «справедливість» у діяльності відповідного органу.

Як приклад можна навести положення ст. 94 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), де зазначається, що слідчий, прокурор, слідчий суддя, суд за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунтується на всебічному, повному й неупередженому дослідженні всіх обставин кримінального провадження, керуючись законом, оцінюють кожний доказ з точки зору належності, допустимості, достовірності, а сукупність зібраних доказів – з точки зору достатності та взаємозв'язку для прийняття відповідного процесуального рішення [13].

Порівнюючи інститут оцінки доказів у кримінальному провадженні і провадженні у справах про адміністративні правопорушення, які є спорідненими за своєю карною юридичною природою, ми, втім, знаходимо певні відмінності. Так, у ст. 252 КУпАП зазначається, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

Тобто, як бачимо, реалізуючи основні засади принципу справедливості, суддя у кримінальному провадженні оцінює докази керуючись виключно законом, а у провадженні про адміністративні правопорушення законом і правосвідомістю. Для того щоб безпідставно не розширювати предмет нашого дослідження останню (правосвідомість) у рамках цієї роботи пропонується сприймати, як «форму суспільної свідомості, що містить в собі сукупність погля-

дів, почуттів, емоцій, ідей, теорій та концепцій, а також уявлень і настанов, які характеризують відношення особи, суспільної групи і суспільства в цілому до чинного чи бажаного права, а також до всього, що охоплюється правовим регулюванням. Правосвідомість є однією з пріоритетних складових теоретичної конструкції («теоретичним тілом») більш складних форм правових свідомостей (наприклад, національної «української правової свідомості») [14].

На думку Г. Клімової, з якою авторська позиція співпадає, «справедливість як цінність правосвідомості і правової культури виступає особливим механізмом, що підтримує міру рівноваги правових цінностей і, водночас, є визначальним моментом домінування при конфліктному зіткненні цих цінностей. ... Справедливість як цінність правосвідомості і правової культури складає основу ціннісно-нормативної системи суспільства і правопорядку, фундамент, на якому будується суспільна злагода» [15, с. 149, 156].

Отже, якщо сприймати справедливість як цінність правосвідомості, то закономірно виникає запитання: чому у кримінальному провадженні при оцінці доказів суддя не повинен керуватися правосвідомістю? Для відповіді на це запитання необхідно звернути увагу на час прийняття відповідних кодексів. Незважаючи на величезну кількість сучасних правок до КУпАП останній залишається за своїм «духом» радянським нормативно-правовим актом, що контекстно обумовлює і основоположні підходи до його форми та змісту. Наявність такого критерію для оцінки доказів як правосвідомість також може пояснюватися тим фактором, що постанови у справах про адміністративні правопорушення можуть складати не тільки судді, але також інші посадові (службові) особи та органи державної влади або місцевого самоврядування, які за логікою законодавця можуть навіть і не мати вищої юридичної освіти і, відповідно, належного рівня правосвідомості, наявність якого у професійних суддів презюмується.

Так, у ст. 89 ЦПК України (оцінка доказів) зазначається, що суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів [16]. Як бачимо, відповідний нормативний акт при оцінці доказів не зобов'язує суддю керуватися не тільки правосвідомістю, але навіть законом, як ми це бачимо у КУпАП та КПК України.

Відповідні тенденції ми можемо спостерігати також і в інших процесуальних кодексах. Так, у ст. 86 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України), зазначається, що суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів [17]. Так само у ст. 90 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) зазначається, що суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні [18].

Таким чином ЦПК України, ГПК України та КАС України не передбачають таких критеріїв оцінки суддями доказів, як скерованість законом чи правосвідомістю, що, власне, є зрозумілим, адже закон не може передбачити якогось універсального підходу у цій процедурі, а з урахуванням вимог, які висуваються до кандидатів на заміщення посади судді (повна юридична освіта, стаж професійної діяльності у сфері права тощо), правосвідомість вказаної категорії осіб має бути сформована в обсязі, достатньому для справедливого відправлення правосуддя.

Усі перелічені нами вище процесуальні кодекси, за виключенням КУпАП, передбачають таку вимогу до діяльності професійних судів, як справедливість. У випадках розгляду адміністративних справ суддями подібне виключення (КУпАП) є некритичним, адже у ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [19]. Проте, якщо справа про адміністративне правопорушення розглядається іншим органом державної влади або місцевого самоврядування, вимога щодо справедливості їх діяльності у цій сфері наразі не стоїть, що змушує нас доходити висновку відносно необхідності застосування механізмів аналогії. В іншому випадку постанови про адміністративні правопорушення, винесені цими органами, можуть мати і несправедливий характер без жодних санкцій по відношенню до відповідальних осіб.

У чинному національному законодавстві хоча і використовується така вербальна кон-

струкція, як «справедливість», проте тлумачення її змісту, за рідкими виключеннями, не дається. Наприклад, у ст. 4 («Основні засади податкового законодавства») п. 4.1.6. Податкового кодексу України зазначається, що соціальна справедливість це установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [20].

За межами процесуальних кодексів категорія «справедливість» використовується також і в окремих матеріально-правових джерелах. Так, у п. 6 ст. 3 ЦК України зазначається, що до загальних засад цивільного законодавства відноситься, у тому числі, справедливість, добросовісність та розумність. Проте, як вже зазначалося вище, у жодному (за виключенням Податкового кодексу України) із чинних національних нормативно-правових актів не пояснюється, що треба розуміти під справедливістю, у тому числі, в діяльності професійних суддів, що, безумовно, потребує негайного вирішення на рівні внесення відповідних змін до законодавства.

Основою для визначення суті категорії «справедливість» на міжнародному рівні виступає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод у ст. 6 якої зазначається, що 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 [21].

Реалізуючи відповідний принцип на національному рівні Конституційний Суд України у своєму рішенні № 3-рп/2003 (справа № 1-12/2003) від 30 січня 2003 року зазначив, що правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах [22].

Крім того, аналіз практики Європейського суду з прав людини свідчить, що з метою захисту прав, передбачених Європейською конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Суд значну увагу приділяє обов'язкам держави та її посадових осіб у сфері здійснення правозахисної діяльності, а саме обов'язку: а) проводити ефективне і своєчасне розслідування, б) пояснити причини відмови в порушенні кримінальної справи, в) відшкодування матеріальної й моральної шкоди тощо [23-25].

Висновки. Таким чином, можна зазначити, що принцип справедливості у діяльності наці-

ональних судів представляє собою основоположну засаду, визначену на рівні українського законодавства і окремих міжнародних документів, суть якої проявляється у такій формі організації процедур судового контролю та розсуду, що максимально відповідає уявленням людей про правду та збалансованість суспільних відносин у сферах перерозподілу особистих немайнових та майнових благ, призначення покарання і оцінки доказів.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова рекол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998 Т. 5: П-С. 2003. 736 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник; пер. з рос. Х.: Консум, 2006. 565 с.
3. Столяров Е. С., Базиль Т. М., Столярова Г. И. Социальная справедливость и экономическая ответственность. *Справедливость и право*: межвуз. сб. научных трудов. Свердловск: СЮИ, 1989. С. 110-117.
4. Яковенко М. Справедливість як елемент права. URL: <http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2019/nov/19966>
5. Городовенко В. Принцип справедливості судової влади: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. № 2 (137). 2012. С. 20-24.
6. Черданцев О. Ф. Социалистическое право и справедливость. *Справедливость и право*: меж вуз. сб. научных трудов. Свердловск: Изд-во СЮИ, 1989. С. 5-15.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
8. Братасюк М. Г. Співвідношення загальних принципів та норм права в основних типах праворозуміння. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 1. С. 60-72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2016_1_7.
9. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2341-14>.
10. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
11. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n1627>.
12. Малейн Н. С. Юридическая ответственность и справедливость. М.: Юрид. лит., 1992. 215 с.
13. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
14. Правосвідомість. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Правосвідомість>.
15. Герасіна Л. М., Данильян О. Г., Дзьобань О. П. та ін. Правосвідомість і правова культура як

- базові чинники державотворчого процесу в Україні: монографія. Х. : Право, 2009. 352 с.
16. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
 17. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>.
 18. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
 19. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
 20. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20130203/find?text=%D1%EE%F6%B3%E0%EВ%FC%ED%E0+%F1%EF%F0%E0%E2%E5%E4%EB%E8%E2%B3%F1%F2%FC#w2_1
 21. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнар. док. від 04.11.1950 р. (в ред. від 02.10.2013 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_00.
 22. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 у справі № 1-12/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/v003p710-03>
 23. Про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, юрисдикцію та практику Європейського суду з прав людини: Інформаційний лист Вишого господарського суду України № 01-06/1444/16 від 22.04.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1444600-16#Text>.
 24. Справа «Корнєв і Карпенко проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 21.01.2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_637#Text.
 25. Справа «Жук проти України»: Рішення Європейського суду з прав людини від 11.04.2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_659#Text.

Legkikh K. V. Fairness as a principle of national courts activity

The article, based on the scientific research, has solved the scientific task to obtain additional knowledge in the field of normative and doctrinal interpretation of the term «principle of fairness», because the diversity of views on the essence of the relevant principles of judicial proceedings in Ukraine determines the need to form an authorial position on this issue, which should certainly be based on the achievements of other scientists, who have come into sight of the principle.

Within the framework of the conducted research, first of all, fairness as a principle of court activity in Ukraine has been clarified. For this purpose, the author has focused on major doctrinal approaches to the perception of its (fairness's) essence in scholarly works.

The author has determined the spreading of substantive elements of the principle of fairness in law not only in the economic sphere and redistribution of wealth in society (civil law, commercial law, tax law, financial law, etc.), but also in the plane of branches of law that establish legal liability for certain offences (criminal law, administrative tort law and others). For this purpose, the provisions of the Ukrainian Economic Procedural Code, the Ukrainian Administrative Offences Code, the Ukrainian Administrative Procedure Code, the Ukrainian Constitution, the Ukrainian Criminal Code and other laws and regulations have been analyzed.

The conclusion states that the principle of fairness in the national courts is the basic principle, defined at the level of the Ukrainian legislation and some international documents, the essence of which is shown in such form of organization of judicial control and discretion procedures, that maximally corresponds to the people ideas of truth and balance of social relations in spheres of personal non-property and property benefits redistribution; determination of punishment and estimation of evidences.

Key words: justice, principle, fairness, jurisdiction, court.

УДК 347.22

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.26>

І. А. Бурносенкова

юрист ТОВ «Юридична фірма АНК»

ДОКТРИНА «PIERCING THE CORPORATE VEIL» ТА ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

У статті аналізується сутність доктрини «piercing the corporate veil» та її відображення в чинному законодавстві України. На прикладах конкретних законодавчих актів встановлено закріплення окремих елементів зазначеної доктрини в її широкому розумінні. Зокрема, доктрина «piercing the corporate veil» відображена в абзаці другого частини другої ст. 61 Кодексу України з процедур банкрутства, згідно з якою у разі банкрутства боржника з вини його засновників (учасників, акціонерів) або інших осіб, у тому числі з вини керівника боржника, які мають право давати обов'язкові для боржника вказівки чи мають змогу іншим чином визначати його дії, на засновників (учасників, акціонерів) боржника - юридичної особи або інших осіб у разі недостатності майна боржника може бути покладена субсидіарна відповідальність за його зобов'язаннями.

Таке законодавче положення має за мету перенесення відповідальності за зобов'язаннями боржника на його засновника або іншу особу, яка має змогу визначати дії боржника. «Пірсинг корпоративної вуалі», за своєю суттю, є інструментом притягнення до відповідальності третіх осіб за зобов'язанням боржника з метою захисту прав кредиторів.

Зроблено висновок, що запровадження доктрини «piercing the corporate veil» у національну юридичну практику потребує чіткої законодавчої регламентації відносин, пов'язаних із притягненням до відповідальності учасників юридичної особи за її зобов'язаннями. Ідеться про закріплення контролю над юридичною особою, зловживання конструкцією юридичної особи, заподіяння шкоди кредиторам юридичної особи, наявності причинно-наслідкового зв'язку між зловживанням і заподіяною шкодою.

Проте в актах чинного законодавства України відсутнє пряме закріплення доктрини «piercing the corporate veil». Включення відповідних норм до законодавчих актів України дозволило б запобігти зловживанням з боку засновників, учасників юридичної особи, поліпшити інвестиційний клімат і умови здійснення підприємницької діяльності в Україні.

Ключові слова: корпоративна вуаль, доктрина, юридичні особи, учасник товариства, відповідальність, законодавство України.

Постановка проблеми. Доктрина «piercing the corporate veil» має іноземне походження та отримала свій розвиток перш за все в країнах загального права. При цьому не можна сказати, що сама концепція «piercing the corporate veil» є чужою українській правовій системі. Аналіз сутності цієї концепції, практики застосування в англосаксонській та романо-германській правових системах, можливості та доцільності її імплементації в національну юридичну практику, а також розробка механізму її практичної реалізації мають важливе теоретичне та практичне значення з огляду забезпечення прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин у цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останніми роками проблематика концепції «piercing the corporate veil» досить активно

досліджується в науковій літературі такими науковцями, як: Т.М. Карнаух [1], А.В. Дульська [2], Ю.М. Жорнокуй [3], К.А. Шафеев [4], Р.Б. Сабодаш [5], В.М. Махінчук [6; 7; 8; 9; 11; 12], Н.Є. Блажівська [10], Д.Г. Макіяні [13] та ін. Аналізуючи законодавчий досвід та судову практику окремих зарубіжних країн, учені відзначають важливе значення доктрини «piercing the corporate veil» у захисті юридичної особи при її використанні учасниками як способу уникнення від виконання прийнятих на себе зобов'язань. У зв'язку з цим триває пошук можливих шляхів її закріплення в законодавстві України.

Виклад основного матеріалу. У чинному законодавстві України містяться окремі елементи доктрини «piercing the corporate veil» в її широкому розумінні. Так, згідно з частиною п'ятою ст. 22 Закону України «Про теплопостачування»

чання» від 2 червня 2005 року № 2633-IV [14] учасник (засновник) теплопостачальної або теплогенеруючої організації у разі прийняття рішення про її ліквідацію забезпечує погашення боргу такої організації перед постачальниками енергоносіїв. Це положення демонструє перехід відповідальності за боргами організації перед її кредиторами на учасників (засновників) у разі прийняття рішення про її ліквідацію.

Частиною шостою ст. 58 Закону України «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III [15] передбачено, що пов'язана з банком особа, дії або бездіяльність якої призвели до завдання банку шкоди з її вини, несе відповідальність своїм майном. Якщо внаслідок дій або бездіяльності пов'язаної з банком особи банку завдано шкоди, а інша пов'язана з банком особа внаслідок таких дій або бездіяльності прямо або опосередковано отримала майнову вигоду, такі особи несуть солідарну відповідальність за завдану банку шкоду.

Пов'язані з банком особи перераховані в частині першій ст. 52 Закону України «Про банки і банківську діяльність», серед яких у пункті першому названі контролери банку. У ст. 2 цього Закону контролера визначено як фізичну або юридичну особу, щодо якої не існує контролерів - фізичних осіб та яка має можливість здійснювати вирішальний вплив на управління або діяльність юридичної особи шляхом прямого та/або опосередкованого володіння самостійно або спільно з іншими особами часткою в юридичній особі, що відповідає еквіваленту 50 чи більше відсотків статутного капіталу та/або голосів юридичної особи, або незалежно від формального володіння здійснювати такий вплив на основі угоди чи будь-яким іншим чином.

Очевидно, що власники істотного внеску безпосередньо в банку або в іншій компанії в ланцюгу володіння корпоративними правами банку також є особами, пов'язаними з банком. У ст. Закону термін «істотна участь» визначено як пряме та/або опосередковане володіння однією особою самостійно чи спільно з іншими особами 10 і більше відсотками статутного капіталу та/або права голосу акцій, паїв юридичної особи або незалежна від формального володіння можливість значного впливу на управління чи діяльність юридичної особи. Особа визнається власником опосередкованої істотної участі незалежно від того, чи здійснює така особа контроль прямого власника участі в юридичній особі або контроль будь-якої іншої особи

в ланцюгу володіння корпоративними правами такої юридичної особи.

Видається доцільним вважати також службовців банку особами, пов'язаними з банком. Зокрема, у п. 3 ч. 1 ст. 52 виокремлено керівників банку, керівника служби внутрішнього аудиту, керівників та членів комітетів банку серед службовців банку як пов'язаних з банком осіб.

Певні елементи досліджуваної доктрини можна віднайти у Кодексі України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII [16]. Так, відповідно до абзацу другого частини шостої ст.34, якщо керівник боржника допустив порушення вимог щодо звернення до господарського суду із заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство, він несе солідарну відповідальність за незадоволення вимог кредиторів. Питання порушення керівником боржника зазначених вимог підлягає розгляду господарським судом під час здійснення провадження у справі. У разі виявлення такого порушення про це зазначається в ухвалі господарського суду, що є підставою для подальшого звернення кредиторів своїх вимог до зазначеної особи.

Більш яскраво доктрина «piercing the corporate veil» відображена в абзаці другому частини другої ст. 61 Кодексу, згідно з якою у разі банкрутства боржника з вини його засновників (учасників, акціонерів) або інших осіб, у тому числі з вини керівника боржника, які мають право давати обов'язкові для боржника вказівки чи мають змогу іншим чином визначати його дії, на засновників (учасників, акціонерів) боржника - юридичної особи або інших осіб у разі недостатності майна боржника може бути покладена субсидіарна відповідальність за його зобов'язаннями.

Таке законодавче положення має за мету перенесення відповідальності за зобов'язаннями боржника на його засновника або іншу особу, яка має змогу визначати дії боржника. «Пірсинг» корпоративної вуалі, за своєю суттю, є інструментом притягнення до відповідальності третіх осіб за зобов'язаннями боржника з метою захисту прав кредиторів. Таким чином, у частині другій ст. 61 Кодексу України з процедур банкрутства втілюється принцип «пірсингу» корпоративної вуалі.

Судовій практиці України також не чужі принципи «пірсингу». У деяких справах, пов'язаних з банкрутством банку, Верховний Суд України визнав право позивачів-учасників на позовну вимогу. Зокрема, у постанові від 24 жовтня 2017 року (справа № 826/1162/16) Верховний Суд України сформулював правовий висновок

щодо права акціонеру банку на оскарження рішення, дії НБУ чи його посадових осіб до суду. Незважаючи на те що заходи впливу НБУ були спрямовані проти банку, було встановлено, що у виняткових випадках акціонер може бути визнаний потерпілим від дій чи рішень НБУ. Верховний Суд України визначив виняткові обставини, за яких акціонер може оскаржити рішення, дії НБУ чи його посадових осіб до суду: за умови, коли в такого акціонера акумулюється великий (значний, істотний) пакет акцій, що надає йому основоположний, вирішальний ступінь впливу на діяльність банку та/або, коли він є одноосібним власником всіх чи більшості акцій; за інших подібних критеріїв, за яких акціонер максимально наближається і/або може бути прирівняний до особи, права якої прямо і безпосередньо були порушені діями чи рішенням НБУ.

У цій справі спір виник у сфері банківських правовідносин між її учасниками, одним з яких є НБУ, другим – Банк. Але, за переліченими критеріями акціонер може бути визнаний потерпілим від дій чи рішень НБУ. Така особа не може бути обмежена в реалізації права на захист свого порушеного суб'єктивного права в судовому порядку.

У своїх рішеннях Верховний Суд неодноразово наголошував на істотну участь, вирішальний вплив акціонера на діяльність банку у справах цієї категорії у подібних правовідносинах. Суд дійшов висновку, що саме за цими передумовами акціонера можливо прирівняти до особи, яка прямо і безпосередньо потерпіла від дій чи рішень НБУ.

Окремі справи у судовій практиці є прикладами реверсивного (зворотного) «пірсингу», а саме інсайдерського (внутрішнього) реверсивного «пірсингу» корпоративної вуалі, коли контролер вимагає відкласти самостійну правособ'єктність юридичної особи заради уникнення негативних наслідків або отримання певних фінансових вигод. У той же час приклади «пірсингу» корпоративної вуалі як засобу залучення до відповідальності контролера по *prima facie* зобов'язаннями компанії відсутні в сучасній судовій практиці України. Вітчизняні суди не схильні залучати учасників товариства до відповідальності за зобов'язаннями компанії крім як у випадках прямо передбачених законом.

На сьогоднішній день не існує узгодженого принципу, за яким суди можуть визначити виняткові обставини для покладання відповідальності на акціонерів та директорів. Більш того, існують розбіжності між термінами щодо учасника товари-

ства, якій здійснює вирішальний вплив на діяльність компанії. Як уже відзначалося, в контексті банківських правовідносин законодавець віддає перевагу терміну «контролер». Водночас в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-IX, який набрав чинності 28 квітня 2020 року [17], законодавець остаточно відмовився від терміну «кінцевий вигодоодержувач» на користь терміну «кінцевий бенефіціарний власник» та удосконалив процедуру розкриття кінцевих бенефіціарних власників. Порівняно із Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 № 1702-VII було суттєво змінено дефініцію кінцевого бенефіціарного власника, окремо виділено трасти та інші подібні до них установи, додані нові ознаки здійснення непрямого вирішального впливу (наприклад, право отримання доходів від діяльності юридичної особи, трасту або іншого подібного правового утворення).

Таким чином, спостерігається тенденція на розширення змісту терміну та кола осіб, які підпадають під нове визначення. При цьому термін «контролер» зник з тексту Закону. Відмовившись від використання терміну «контролер» при визначенні поняття «кінцевий бенефіціарний власник», законодавець запровадив розмежування і створив, як наслідок, дві не пов'язаних одна з одною правові категорії – контролера і кінцевого бенефіціарного власника.

Однак термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» продовжує використовуватися в Законі України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців» від 15.05.2003 № 755-IV [18] і в Господарському кодексі України [19]. Більш того, абзац другий частини першої ст. 64 Господарського кодексу України містить пряме посилання на Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» як джерело визначення терміну «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)».

Як наслідок, виникла колізія у визначенні особи, яка здійснює вирішальний вплив на управління або господарську діяльність юридичної особи, і як контролера, і як кінцевого бенефіціар-

ного власника. Причому існує значна розбіжність у критеріях визначення контролера і кінцевого бенефіціарного власника. Контролером може виступати фізична або юридична особа, якщо вона володіє половиною і більше статутного капіталу та/або голосів юридичної особи; тоді як для визнання кінцевим бенефіціарним власником фізичній особі достатньо безпосередньо або опосередковано володіти всього чвертю статутного капіталу або правом голосу в юридичній особі.

Можна припустити, що саме поняття «кінцевий бенефіціарний власник» є всеохоплюючим та універсальним, адже цілі розробки цього терміну є більш загальними для вітчизняної правової системи, на відміну від більш вузької сфери застосування категорій, розроблених у спеціалізованій сфері банківського права. Чи навмисно законодавець встановив таке дане розмежування або воно було стихійним, але ж для цілей цивільного права доцільно було б запровадити своє відокремлене поняття контролера.

Загалом, в сучасному тотальному реформуванні національного законодавства можливо визначити тренд посилення персональної відповідальності. Так, обов'язкове ідентифікування кінцевого бенефіціарного власника отримало своє первісне законодавче закріплення у сфері адміністративного права з метою запобігання ухилення від оподаткування. Цивільне право України повинно прагнути врегулювати відносини між товариством з обмеженою відповідальністю, його учасниками та кредиторами з метою попередження і припинення зловживанням обмеженою відповідальністю контролером товариства. Існує необхідність законодавчого закріплення доктрини «piercing the corporate veil» як інструмента притягнення до відповідальності учасників компанії за борги підприємства, принаймні у випадках, коли межі самостійної правосуб'єктності юридичної особи не дотримуються самими контролерами компанії.

Подальша законодавча ініціатива повинна бути спрямована на закріплення принципу відповідального ведення бізнесу. Для цього необхідно визначити поняття контролера в цивільному законодавстві України. Законодавче закріплення поняття контролера юридичної особи забезпечить необхідну гнучкість регулювання, подолає існуючі в чинних актах розбіжності і заповнить прогалини. З огляду на те, що визначення «кінцевий бенефіціарний власник» є всеохоплюючим, загальним, у сенсі його подальшого застосування і поступового впровадження законодавцем в різні галузі права, видається логічним взяти його за

зразок при розробці поняття контролера юридичної особи. Зокрема, здійснення вирішального впливу (контролю) на діяльність юридичної особи як ознака контролера відповідає принципу alter ego в межах доктрини «piercing the corporate veil».

На підставі аналізу дослідження зарубіжної практики застосування зазначеної доктрини, можна дійти висновку про те, що існують два фактори: альтер-его (контроль) та неправомірна поведінка контролера, що в сукупності впливають на рішення про проколювання корпоративної вуалі. З огляду на специфіку корпоративних відносин, видається доцільним запропонувати визначити такі ознаки здійснення контролю над юридичною особою: активи, фінанси та персонал. Юридична особа, особливо товариство з обмеженою відповідальністю, повинна бути відокремлена від її засновників. Якщо активи, фінанси та персонал компанії використовуються її учасником або службовою особою в особистих цілях, або коли його особисті активи та фінанси змішуються з такими компанії будь-яким іншим чином, це свідчить про здійснення таким учасником або службовою особою контролю над товариством. Неправомірна поведінка контролера виражається в ухиленні від сплати боргів або в порушенні встановлених законом обов'язків.

Вигода, отримана контролером неправомірним шляхом, становить невинуватене, безпідставне збагачення, яке необхідно зробити доступним для розподілу між кредиторами неплатоспроможної юридичної особи. З цією метою пропонується наділити кредиторів ширшими правами на оскарження до суду неправомірних дій або бездіяльності контролера. Видається необхідним надати кредиторам право подати позов проти контролера юридичної особи, коли компанія неплатоспроможна або наближається до неплатоспроможності. Запропонована норма сприятиме запобіганню отримання контролером юридичної особи доходів від неправомірної діяльності, і просуває принцип відповідального ведення підприємницької діяльності та управління компанією.

Закріплення права прямого позову кредитора до контролера юридичної особи тісно пов'язане з питанням визначення виду відповідальності контролера. Передбачається, що в таких випадках опортуністичні контролери юридичної особи повинні нести субсидіарну відповідальність за борги компанії. Отже, якщо контролер юридичної особи ухиляється від сплати боргів або порушує обов'язки, встановлені законодавством, зловживаючи самостійною правосуб'єк-

тністю юридичної особи, і таким чином заподіює шкоду інтересам кредиторів юридичної особи, контролер несе субсидіарну відповідальність за борги юридичної особи.

Висновки. Отже, запровадження доктрини «piercing the corporate veil» у національну юридичну практику потребує чіткої законодавчої регламентації відносин, пов'язаних із притягненням до відповідальності учасників юридичної особи за її зобов'язаннями. Ідеться про закріплення контролю над юридичною особою, зловживання конструкцією юридичної особи, заподіяння шкоди кредиторам юридичної особи, наявності причинно-наслідкового зв'язку між зловживанням і заподіяною шкодою.

Для України як представниці романо-германської правової сім'ї основним джерелом права є нормативно-правові акти. Проте в актах чинного законодавства України відсутнє пряме закріплення доктрини «piercing the corporate veil». Включення відповідних норм до законодавчих актів України дозволило б імплемувати в національне законодавство міжнародно визнану практику проколювання корпоративної вуалі та, як наслідок, запобігти зловживанням з боку засновників, учасників юридичної особи, поліпшити інвестиційний клімат і умови здійснення підприємницької діяльності в Україні.

Список використаних джерел:

- Карнаух Т.М. Доктрина «підняття корпоративної вуалі»: сутність та перспективи застосування в Україні. *Юридична Україна*. 2013. № 3. С. 53-60.
- Dulska A. Piercing the corporate veil doctrine in international commercial arbitration: view from the Ukrainian perspective. *Jurnalul Juridic National: Teorie si practica*. 2016. APRILIE. P. 161-163.
- Жорнокуй Ю.М. Доктрина «проникнення за корпоративну вуаль»: світовий досвід та сучасні реалії українського правозастосування. *Форум права*. 2016. № 4. С. 127-132.
- Шафеев К.А. Применение концепции снятия корпоративной вуали в механизмах защиты прав человека. *Juvenis scientia*. 2016. № 4. С. 45-48. <https://doi.org/10.15643/jscientia.2016.4.146>
- Сабодаш Р.Б. «Проникнення під корпоративну вуаль» у практиці Європейського суду з прав людини. *Корпоративне право України та європейських країн: питання теорії та практики*. Зб. наук. праць за матеріалами XV Міжнар. наук.-практ. конф. (6-7 жовтня 2017 р., м. Івано-Франківськ). За ред. В.В. Луця. Івано-Франківськ, 2017. С. 200-204.
- Махінчук В.М. Обставини, які суд приймає до уваги при розгляді справи про зняття корпоративної вуалі. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 15 (2). С. 40-42.
- Махінчук В.М. Piercing the corporate veil (зняття корпоративної вуалі): поняття та зміст доктрини. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія: Юридичні науки. 2015. Вип. 3 (1). С. 136-140.
- Махінчук В.М. До питання можливості застосування доктрини «piercing the corporate veil» в праві України. *Право і суспільство*. 2015. № 6 (3). С. 29-34.
- Махінчук В.М. Визначення контролюючих корпорацію осіб крізь призму доктрини зняття корпоративної вуалі (piercing / lifting the corporate veil). *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 55-60.
- Blazhivska N.Ye. Piercing the Corporate Veil under ECtHR Jurisprudence. *Eurasian Academic Research Journal*. 2017. № 12 (18). P. 21-27.
- Махінчук В.М. Зарубіжний досвід застосування доктрини зняття корпоративної вуалі та перспективи останньої в Україні. *Судова апеляція*. 2019. № 1. С. 106-117.
- Махінчук В.М. Засади притягнення до відповідальності кінцевого бенефіціара (контролера) корпорації через доктрину підняття корпоративної вуалі: іноземний досвід та перспективи в Україні. *Приватне право і підприємництво*. 2019. Вип. 19. С. 42-49.
- Макіяв Д.Г. Доктрина «Зняття корпоративної вуалі»: сутність концепції та перепони імплементації в Україні. *Економіка та право*. 2020. № 1. С. 28-36.
- Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 № 2633-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №28. Ст. 373.
- Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5-6. Ст.30.
- Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 19. Ст.74.
- Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 № 361-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2020. №25. Ст. 171.
- Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 31-32. Ст.263.
- Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року №436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст.144.

Burnosenkova I. A. The doctrine of «piercing the corporate veil» and the legislation of Ukraine

The article analyzes the essence of the doctrine of «piercing the corporate veil» and its reflection in the current legislation of Ukraine. The examples of specific legislative acts establish the consolidation of certain elements of this doctrine in its broadest sense. In particular, the doctrine of «piercing the corporate veil» is reflected in the second paragraph of the part second of article 61 of the Bankruptcy Code of Ukraine, according to which in case of bankruptcy of the debtor through the fault of its founders (participants, shareholders) or other persons, including through the fault of the debtor's manager, who have the right to give mandatory instructions to the debtor or otherwise determine its actions, the founders (participants, shareholders) of the debtor – a legal entity or other persons in case of insufficiency of the debtor's property may be subject to subsidiary liability for its obligations.

Such legislation is intended to transfer responsibility for the debtor's obligations to its founder or another person who is able to determine the debtor's actions. «Piercing the corporate veil» is, in essence, a tool to bring third parties to justice for the debtor's obligations in order to protect the rights of creditors.

It is concluded that the introduction of the doctrine of «piercing the corporate veil» in the national legal practice requires a clear legal regulation of relations related to the prosecution of members of the legal entity for its obligations. These include consolidating control over the legal entity, abusing the structure of the legal entity, causing damage to the creditors of the legal entity, and the existence of a causal link between the abuse and the damage caused.

However, in the acts of the current legislation of Ukraine there is no direct enshrinement of the doctrine of «piercing the corporate veil». The inclusion of relevant norms in the legislative acts of Ukraine would prevent abuse by the founders, members of the legal entity, improve the investment climate and the conditions for doing business in Ukraine.

Key words: *corporate veil, doctrine, legal entities, company member, responsibility, legislation of Ukraine.*

УДК 347.962

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.27>**С. С. Герасимчук**

orcid.org/0000-0001-5747-3755

аспірантка кафедри організації судових,
правоохоронних органів та адвокатури

Національного університету «Одеська юридична академія»

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІ

Проведено теоретико-практичне дослідження інституту дисциплінарної відповідальності судді. Сформульовано пропозиції з удосконалення підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності: 1) включити до складу ВРП представників громадськості (як приклад, з числа присяжних); 2) виключити будь-який політичний вплив на суддів, збільшивши контроль за діяльністю у випадку п. 6 ч. 1 ст. 106 Закону; 3) виключити будь-який вплив на суддів, змінивши вид відповідальності на кримінальну у випадку п. 6 ч. 1 ст. 106 Закону; 4) п'ятнадцяту підставу, за якою суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження (ст. 106 Закону), враховувати як підставу для кримінальної відповідальності судді, який вчинив таке правопорушення; 5) третю підставу, за якою суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження (ст. 106 Закону) та дванадцяту підставу (ст. 106 Закону) варто об'єднати; 6) дев'яту підставу і десяту підставу ст. 106 Закону варто об'єднати; 7) шістнадцяту підставу і сімнадцяту підставу ст. 106 Закону варто об'єднати; 8) вісімнадцяту підставу і дев'ятнадцяту підставу ст. 106 Закону варто об'єднати; 9) зменшити строк розгляду дисциплінарних справ з 90 (ч. 13 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») до 45 днів без права продовження Дисциплінарною палатою; 10) дозволити застосовувати до судді такі стягнення, як попередження, догана або сувора догана (визначені у ч. 1 ст. 109 Закону) за правопорушення, закріплені у п. 4 ст. 106 Закону; 11) включити до всіх підстав дисциплінарної відповідальності судді (ст. 106 Закону) правову визначеність як то умисне чи за недбалістю вчинення конкретних дій суддею.

Ключові слова: дисциплінарна відповідальність судді, підстави дисциплінарної відповідальності судді, процедура притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Проблематика. Відповідальність суддів дуже важливе питання. Судді як в Україні так і в інших країнах, зокрема в країнах Європейського Союзу притягуються до відповідальності. Основними видами такої відповідальності є дисциплінарна, цивільна, адміністративна, кримінальна. Притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності відбувається набагато частіше, а ніж до цивільної, адміністративної чи кримінальної видів відповідальності. В цілому, гарантія притягнення судді до юридичної відповідальності є саме тим механізмом контролю, що дозволяє швидко та ефективно реагувати на правопорушення, здійснене саме суддею, оскільки суддя має відповідати не лише високим професійним, але й моральним якостям. Аналіз сучасного стану дисциплінарних проваджень і опрацювання міжнародного досвіду слугує засадою для проведення дослідження інституту дисциплінарної

відповідальності суддів в Україні з метою формулювання пропозицій з удосконалення законодавчо визначених підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Метою статті є теоретико-практичне дослідження інституту дисциплінарної відповідальності судді та формулювання пропозицій з удосконалення підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Юридична відповідальність судді - це здатність судді звітувати перед собою, суддівським корпусом, кваліфікаційною комісією, Вищою радою юстиції за результати своєї професійної діяльності та додержання норм моралі і одержувати позитивні чи негативні оцінки своєї діяльності із застосуванням, у разі потреби, відповідних санкцій за неналежну поведінку [1, с. 23].

Юридична відповідальність суддів є невід'ємною складовою статусу судді. Настання відпо-

відальності судді за вчинене правопорушення є ефективним засобом забезпечення законності в сфері суспільних відносин, а також виступає чинником незалежності суддівського корпусу, забезпечення реалізації конституційно-правового статусу судді.

У юридичній літературі під дисциплінарною відповідальністю прийнято розуміти суворе і неухильне виконання норм і заснованих на них розпоряджень, що прийняті в країні. Дисциплінарна відповідальність пов'язана із невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх обов'язків. Підвищення рівня довіри громадськості до судової системи повинно сприяти ефективним механізмам відповідальності судді за недотримання та порушення законодавства, а також етичних вимог до займаної посади. Однак, при застосуванні до судді дисциплінарної відповідальності мають братися до уваги характер вчиненого правопорушення та особа судді.

Інститут дисциплінарної відповідальності суддів досліджувався та удосконалювався багатьма вченими, зокрема: П.П. Андрушко, А.М. Бойко, Л.Є. Виноградова, О.В. Гончаренко, М.В. Косюта, О.В. Капліна, О.О. Кваша, В.П. Кохан, А.В. Малярченко, Ф.Б. Мухаметшин, О.М. Овчаренко, В.В. Паришкара, О.О. Присяжнюк, М.А. Погорецький, С.В. Подкопаєв, О.Л. Польовий, М.І. Хавронюк, Ю.Ю. Чуприна, А.В. Шевченко та ін.

З метою забезпечення гарантованих Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави виключно на суди України покладено здійснення правосуддя як особливого виду державної діяльності, що відповідає правовим принципам справедливості та рівності [2, с. 15].

Суддівська дисципліна, як зазначає С.В. Подкопаєв, полягає у дотриманні певних правил, серед яких: загальноновизнані норми моралі й поведінки, що існують у суспільстві; стандарти, що регулюють службову діяльність, тобто вимоги, встановлені законодавством до професії судді; суддівські стандарти, які стосуються позаслужбової діяльності й поведінки (зокрема, заборона займатися будь-якою діяльністю за визначеним виключенням) [3, с. 216].

Формування правової держави в Україні, прийнятий курс на європейську інтеграцію, реалізація ключових реформ, як наслідок вимагає належного функціонування судової системи, в особі її посадових осіб, як єдиного і повноважного носія судової влади, а відтак і вимагає дотримання певних норм поведінки суддями.

Суть інституту дисциплінарної відповідальності полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку особи за допомогою юридичних засобів з метою упорядкування суспільних відносин, надання їм системності і стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, втілення принципів соціальної справедливості, підвищення рівня цивілізованості та культури суспільства [4, с. 50].

Не існує єдиного підходу до процедури відповідальності суддів. Ці підходи різняться: від найлояльнішого до суддів (в Англії й Уельсі), де суддів можна покарати лише в порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності, а їхні рішення можна змінити лише шляхом перегляду судом вищої інстанції, до найсуворіших (у Молдові й Іспанії), де за винесення завідомо протиправних рішень передбачена кримінальна відповідальність [5].

В процесі здійснення суддею правосуддя в Україні існує вірогідність вчинення ним правопорушення, що і стає підставою притягнення його до дисциплінарної відповідальності. Вичерпне визначення підстав, загальних умов та самої процедури дисциплінарного провадження містяться в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» (далі – Закон) [6] та Законі України «Про Вищу раду правосуддя» [7].

В законах ключовим поняттям, що обговорюється є так званий дисциплінарний проступок. Л. Є. Виноградова визначає дисциплінарний проступок як порушення закону при розгляді судових справ, недотримання службової дисципліни, вчинення будь-яких неетичних діянь, що порочать звання судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності [8, с. 45-47]. В свою чергу, В.М. Василенко вважає, що дисциплінарним проступком судді є вчинення ним винного, протиправного порушення службових обов'язків, тобто порушення суддівської дисципліни [9]. У найзагальнішому розумінні дисциплінарний проступок — це «протиправне невиконання або неналежне виконання працівником своїх трудових обов'язків, за який щодо нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення» [10].

У розділі VI Закону закріплено норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності судді (ст. 106), порядку звернень з дисциплінарною скаргою щодо судді (ст. 107), органу, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді (ст. 108), видів та умов дисциплінарного стягнення стосовно судді (ст. 109), погашення дисциплінарного стягнення (ст. 110), оскарження

рішення у дисциплінарній справі стосовно судді (ст. 111) [6].

Ключове значення в інституті дисциплінарної відповідальності судді має орган, що здійснює дисциплінарне провадження щодо судді. Відповідно до Закону – це Вища рада правосуддя (далі – ВРП). О.М. Овчаренко доповнює, що окрім ВРП, так і ВККС України є постійно діючими органами судової влади, за своїм складом колегіальними та наділеними спеціальною владно-розпорядчою компетенцією. В їх віданні є формування суддівського корпусу, забезпечення суддівської доброчесності, дотримання гарантій незалежності суддів, а також притягнення їх до відповідальності в установлених законодавством випадках [11, с. 261].

Дисциплінарне провадження щодо судді характеризується такими складовими:

1) це є самостійним видом відповідальності судді;

2) суддя в цьому провадженні є спеціальним суб'єктом правопорушення;

3) суддя притягується до відповідальності спеціальними органами, що розглядають дисциплінарну справу щодо нього.

Практика дисциплінарного провадження свідчить, що за 2020 рік до ВРП надійшло 10 489 скарг щодо дисциплінарного проступку судді, це на 7 % або 685 одиниць більше, ніж у 2019 році. 7509 скарг (55,9 %) від загальної кількості дисциплінарних скарг, розгляд яких завершено протягом 2020 року, за результатами попереднього аналізу членами ВРП залишені без розгляду з таких підстав: дисциплінарна скарга не містить відомостей про ознаки дисциплінарного проступку судді; дисциплінарна скарга не містить посилання на фактичні дані (свідчення, докази) щодо дисциплінарного проступку; дисциплінарна скарга подана з порушенням порядку, визначеного Законом. В цілому, у 2020 році прийнято 944 рішення про відмову у відкритті дисциплінарної справи, 404 рішення про відкриття дисциплінарної справи (за якими прийнято: 118 рішень про відмову у притягненні суддів до дисциплінарної відповідальності та закриття дисциплінарного провадження; 129 рішень про притягнення 141 судді до дисциплінарної відповідальності). Так, про притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів місцевих судів 123 (місцевих загальних – 110, місцевих господарських – 4, місцевих адміністративних – 9), суддів апеляційних судів – 12 (апеляційних загальних – 7, апеляційних господарських – 4,

апеляційних адміністративних – 1), суддів Верховного Суду – 5, Вищого антикорупційного суду – 1. По областях, найбільше у Київській області – 39, у Одеській області – 18, у Дніпропетровській області – 15 [12].

Теоретико-практичне дослідження інституту дисциплінарної відповідальності судді дає засади для формулювання таких пропозицій з удосконалення підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності:

1. Включити до складу ВРП представників громадськості (як приклад, з числа присяжних);

2. Виключити будь-який політичний вплив на суддів, збільшивши контроль за діяльністю у випадку «неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством спосіб, упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок» (ч. 1 ст. 106 Закону);

3. Виключити будь-який вплив на суддів, змінивши вид відповідальності на кримінальну у випадку «неповідомлення суддею Вищої ради правосуддя та Генерального прокурора про випадок втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, у тому числі про звернення до нього учасників судового процесу чи інших осіб, включаючи осіб, уповноважених на виконання функцій держави, з приводу конкретних справ, що перебувають у провадженні судді, якщо таке звернення здійснено в інший, ніж передбачено процесуальним законодавством спосіб, упродовж п'яти днів після того, як йому стало відомо про такий випадок» (ч. 1 ст. 106 Закону);

4. П'ятнадцята підстава, за якою суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження (ст. 106 Закону), «визнання судді винним у вчиненні корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією, у випадках, установлених законом» виходить за межі дисциплінарної відповідальності та більш доречним було б її врахування як підставу для кримінальної відповідальності судді, який вчинив таке правопорушення;

5. Третю підставу, за якою суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідально-

сті в порядку дисциплінарного провадження (ст. 106 Закону), «допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу» та дванадцятю підставу «допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна» (ст. 106 Закону) варто об'єднати, виклавши у такому вигляді: *«допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу; допущення суддею недоброчесної поведінки, у тому числі здійснення суддею або членами його сім'ї витрат, що перевищують доходи такого судді та доходи членів його сім'ї; встановлення невідповідності рівня життя судді задекларованим доходам; непідтвердження суддею законності джерела походження майна, не дотримання інших норм суддівської етики та поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу»;*

6. Умовно «підстави щодо декларування», за якими суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, - дев'яту підставу («неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції») і десяту підставу (зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством) ст. 106 Закону варто об'єднати, виклавши у такому вигляді: *«неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самовряду-*

вання, в порядку, встановленому законодавством у сфері запобігання корупції; зазначення в декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, завідомо неправдивих відомостей або умисне незазначення відомостей, визначених законодавством»;

7. Умовно «підстави щодо декларування», за якими суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, - шістнадцятю підставу («неподання або несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею в порядку, визначеному цим Законом») і сімнадцятю підставу («подання у декларації родинних зв'язків судді завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей») ст. 106 Закону варто об'єднати, виклавши у такому вигляді: *«неподання або несвоєчасне подання декларації родинних зв'язків суддею в порядку, визначеному цим Законом, подання у декларації родинних зв'язків судді завідомо недостовірних (у тому числі неповних) відомостей»;*

8. Умовно «підстави щодо декларування», за якими суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження, - вісімнадцятю підставу («неподання або несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею в порядку, визначеному цим Законом») і дев'ятнадцятю підставу («декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді») ст. 106 Закону варто об'єднати, виклавши у такому вигляді: *«неподання або несвоєчасне подання декларації доброчесності суддею в порядку, визначеному цим Законом, декларування завідомо недостовірних (у тому числі неповних) тверджень у декларації доброчесності судді»;*

9. Зменшити строк розгляду дисциплінарних справ з 90 (ч. 13 ст. 49 Закону України «Про Вищу раду правосуддя») до 45 днів без права продовження Дисциплінарною палатою;

10. Дозволити застосовувати до судді такі стягнення, як попередження, догана або сувора догана (визначені у ч. 1 ст. 109 Закону) за правопорушення п. 4 ст. 106 Закону «допущення суддею поведінки, що порочить звання судді або підриває авторитет правосуддя, зокрема в питаннях моралі, чесності, непідкупності, відповідності способу життя судді його статусу, дотримання інших норм суддівської етики та стандартів поведінки, які забезпечують суспільну довіру до суду, прояв неповаги

до інших суддів, адвокатів, експертів, свідків чи інших учасників судового процесу»;

11. Включити до всіх підстав дисциплінарної відповідальності судді (ст. 106 Закону) правову визначеність як то умисне чи за недбалістю вчинення дій суддею.

Таким чином, трапляються випадки, коли судді недобросовісно виконують покладені на них державою високі обов'язки, а відтак, держава повинна мати діючі механізми контролю та покарання суддів. Теоретико-практичне дослідження інституту дисциплінарної відповідальності судді створило засади для формулювання окремих пропозицій з удосконалення підстав та процедури притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Вищезокреслені пропозиції не є вичерпними, а проведення подальших досліджень в цій сфері сприятиме подальшому вдосконаленню інституту дисциплінарної відповідальності судді.

Використана література:

1. Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 187 с.
2. Коваленко Л., Майстренко О. Правосуддя для всіх, або дещо про суд присяжних. Юридичний журнал. 2004. № 5. С. 15-16.
3. Подкопасьєв С. В. Дисциплінарна відповідальність суддів: сутність, механізм реалізації монографія. 2-ге вид., випр. і допов. Х. ВД «ІНЖЕК». 2005. 216 с.
4. Білозьоров Є. Юридична відповідальність як передумова правомірної поведінки особи: теоретичні аспекти. Право України. 2006. № 1. С. 50.
5. Дзехцяру К., Клементуччі Ф. Кримінальна відповідальність суддів за винесення неправосудних рішень. Порівняльне дослідження. 2020 р. 32 с. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://rm.coe.int/comparative-study-on-criminal-responsibility-of-judges-for-unjust-deci/1680a083b3>.
6. Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст. 545.
7. Закон України «Про Вищу раду правосуддя». Відомості Верховної Ради (ВВР). 2017. № 7-8. Ст. 50.
8. Виноградова Л. Є. Дискусійні питання відповідальності суддів. Вісн. Верхов. Суду України. 2004. № 7 (47). С. 45-47.
9. Василенко В. М. Дисциплінарна відповідальність суддів України: підстави, порядок та особливості дисциплінарного провадження. Право і безпека. 2011. № 3(40). [Електронний ресурс]. Режим доступу: www.nbuv.gov.ua
10. Резолюція ПАРЕ 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні». п. 7.3.1. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz2/docs/1144_rez_1755.htm.
11. Овчаренко О. М. Юридична відповідальність суддів: питання теорії і практики : дис. : 12.00.10. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2018. 550 с.
12. Щорічна доповідь за 2020 рік «Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні». Київ. Вища рада правосуддя. 5 серпня 2021 р. № 1797/0/15-21. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/shchorichna_dopovid_z_2020_rik_0.pdf.

Gerasimchuk S. S. Ways to improve the institute of disciplinary responsibility of a judge

A theoretical and practical study of the institute of disciplinary responsibility of a judge was conducted. Proposals have been formulated to improve the grounds and procedure for bringing a judge to disciplinary responsibility: 1) to include members of the public in the High Council of Justice (as an example, from among jurors); 2) to exclude any political influence on judges, having increased control over activity in case of item 6 of h. 1 Art. 106 of the Law; 3) to exclude any influence on judges, having changed a kind of responsibility on criminal in case of item 6 h. 1 Art. 106 of the Law; 4) the fifteenth ground on which a judge may be brought to disciplinary responsibility in disciplinary proceedings (Article 106 of the Law), shall be considered as a ground for criminal liability of a judge who has committed such an offense; 5) the third ground on which a judge may be brought to disciplinary responsibility by way of disciplinary proceedings (Article 106 of the Law) and the twelfth ground (Article 106 of the Law) should be combined; 6) the ninth ground and the tenth ground of Art. 106 of the Law should be combined; 7) the sixteenth ground and the seventeenth ground of Art. 106 of the Law should be combined; 8) the eighteenth ground and the nineteenth ground of Art. 106 of the Law should be combined; 9) reduce the term of consideration of disciplinary cases from 90 (part 13 of Article 49 of the Law of Ukraine "On the High Council of Justice") to 45 days without the right to continue by the Disciplinary Chamber; 10) allow to apply to the judge such penalties as a warning, reprimand or severe reprimand (defined in Part 1 of Article 109 of the Law) for offenses set forth in paragraph 4 of Art. 106 of the Law; 11) to include in all grounds for disciplinary liability of a judge (Article 106 of the Law) legal certainty such as intentional or negligent commission of specific actions by a judge.

Key words: disciplinary responsibility of a judge, grounds for disciplinary responsibility of a judge, procedure for bringing a judge to disciplinary responsibility.

Бахтіяров Узейір Маїл огли,

аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ОРГАНІВ ТА УСТАНОВ (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКИХ ГУБЕРНІЙ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ)

Наукова стаття присвячена дослідженню та комплексному аналізу нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії.

З урахуванням доктринального дослідження доведено, що протягом більш ніж півстоліття робилися спроби проведення реформи поліції, суть яких полягала в спеціалізації діяльності поліцейських органів. На цьому шляху була виконана певна робота: в результаті реформування юстиції з поліції виділяється судова справа, міська і земська реформи вилучили з її ведення суспільно-господарські функції, інститут земських начальників значно скоротив і спростив її обов'язки по відношенню до селянського населення. Змінюється і структура поліції, зокрема, намічаються тенденції до усунення станового початку в її побудові, держава вживає заходів до посилення свого впливу, централізації поліцейської структури. Уряд піклується про підвищення авторитету поліцейської служби, вводячи для цього різного роду матеріальні і моральні заохочення. Відбувається остаточне розділення поліцейської та військової сфер діяльності: військові чини (в тому числі і козачі формування), раніше традиційно залучаються для виконання поліцейських завдань, перестають використовуватися в цих цілях. Розробка фабричного і заводського законодавства, контролювання перевезень, зберігання і виготовлення вибухових речовин входило в компетенцію шостого діловодства (1894-1917 рр.), а з 1907 р видавало довідки про політичну благонадійність особам, які надходили на державну службу або в земство. У 1910 році в Особливому відділі був організований секретний агентурний відділ для боротьби з революційним рухом. Відданість поліції і окремого корпусу жандармів високо цінувалася самодержавним урядом. Навіть у важкі для народу роки Першої світової війни глава держави піклувався про поліпшення матеріального становища чинів окремого корпусу жандармів і поліції, встановивши їм особливе добове постачання. Міністерство внутрішніх справ контролювало релігійні конфесії. Виняток становило православ'я, для якого функціонував Департамент духовних іноземних віросповідань. Демократизація суспільства не допускалася правлячою верхівкою до самих останніх днів існування самодержавства. Поліція була однією з основ самодержавства, мала найбільше значення в охороні політичних засад. Таким чином, місце поліції в державному механізмі Російської імперії змінювалося в залежності від змін в економічних, соціальних, політичних умовах в суспільстві, як це відбувалося в інших державах, принаймні, в європейських країнах, підпорядковуючись загальним закономірностям.

Ключові слова: засади діяльності поліції, поліція, органи поліції, українські території у складі Російської імперії, правоохоронні органи, українські губернії, державне управління.

Постановка проблеми. Процеси перетворень, що відбуваються в даний час, у політичній, економічній, соціальній і духовній сферах суспільного та державного життя істотно впливають на органи поліції, а ускладнення та зростання обсягу завдань, що виконуються ними, загострення кримінальної обстановки, зміна якісних характеристик злочинності зумовлюють об'єктивну необхідність визначення основних параметрів та їх організаційно-правових засад діяльності. За всієї

складності і суперечливості державно-правові зміни настільки глибокі та масштабні, що дозволяють зробити висновок про корінну реформу української державності, а тому, при їх проведенні важливе значення має врахування різноманітних факторів і серед них такого, як досвід минулого. У цьому контексті наукове та практичне значення має дослідження історико-правових аспектів діяльності поліції, їх організаційно-правових засад на українських землях.

Стан дослідження. Проблеми, що є важливими як у теоретичному, так і в практичному аспектах для осмислення предмету дослідження розглядалися у працях як сучасних українських та зарубіжних фахівців, так і науковців, зокрема О. М. Бандурка, В. М. Білик, І. В. Бондаренко, Ю. А. Ведєрніков, А. П. Гель, К. Ф. Гуценко, Й. І. Горінецький, Є. О. Гіда, І. А. Григоренко, В. М. Дубінчак, І. В. Зозуля, А. М. Куліш, А. М. Кучук, М. І. Мельник, В. І. Осадчий, О. С. Передерій, О. С. Проневич, І. В. Солов'євич, В. Г. Фатхутдінов, М. І. Хавронюк, О. В. Шмоткін, Н. С. Юзікова тощо. В той же час, не дивлячись на сталий науковий інтерес до вказаної проблематики, опрацювання та виокремлення нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії належить до малодосліджених тем.

Внаслідок чого, **метою** даної статі є дослідження та комплексний аналіз нормативно-правових засад становлення поліцейських органів та установ в контексті опрацювання матеріалів українських губерній у складі Російської імперії.

Виклад основного матеріалу. У роки правління Петра I державна служба стає об'єктом спеціальної галузі державного управління. Створюються правові основи чиновництва, як нової соціальної категорії. За відомостями окремих дослідників в період правління Петра I було видано 3314 указів, регламентів і уставів, значна частина яких була присвячена регламентації правового становища існуючих станів і регулювання їх соціальних дій [1, с. 20]. В цілому Петровське законодавство першої чверті XVIII ст. закріпило правові основи державної служби та формування кадрового складу чиновників державних органів. Нормативно-правові акти, що відносяться до цього періоду, визначали принципи підбору, підготовки та розстановки державних службовців, встановлювали вимоги до їх ділових якостей і освітнього рівня й мали довгострокове значення для організації кадрової роботи з персоналом державних установ. Реформування Петром I системи державної служби сприяло розвитку поліцейських установ і комплектування їх кадрами. Але, як і багато розпочатих при його житті перетворень, основні положення про організацію поліцейської структури в країні залишилися незавершеними.

У перші роки після смерті Петра I увага до поліції була ослаблена. Штати поліцейських канцелярій законодавчим шляхом вста-

новлені не були, були відсутні чіткі назви посад і визначення їх субординації. На службу в поліцію тимчасово прямували підданих з інших установ і військовослужбовців з армійських підрозділів. Траплялося, що для виконання певних завдань в поліцейських установ туди прямували і особи, що раніше скоювали злочини [2, с. 4]. У жовтні 1726 року Сенат розглядав звіт Головної поліцмейстерської канцелярії, в якій зазначалося, що «в поліції служать звільнені з каторги гулящі люди, які «ледь не всі оштрафовані за пагони і крадіжки, та й понині задіяні в непристойних непотребах і пияцтві» [3, с. 78]. Про ставлення Сенату до комплектування поліції красномовно говорить той факт, що на прохання Головної поліцмейстерської канцелярії про виділення їй для різних поліцейських робіт рекрутів їй було виділено каторжних невольників [4, с. 81]. Не кращими були справи в московській поліції. У доповіді московського обер-поліцмейстера керівним інстанціям зазначалося, що за браком офіцерів в його відомстві «у здійсненні справ лагодиться зупинка», що при поліції «знаходяться солдати старі і старезні» [5, с. 3].

23 квітня 1733 року за резолюцією імператриці Анни Іоанівни, в 23 містах, в тому числі й українських губерніях створювалися поліцмейстерські контори, як самостійні установи. Штати поліцейських органів склалися з: поліцмейстера, одного унтер-офіцера, одного капрала, восьми рядових в губернських і шести в провінційних містах, а так само двох канцелярських служителів.

В імператорській резолюції було передбачено видання інструкції поліції установам периферійних міст, яку повинна була скласти поліцмейстерська канцелярія. Але єдиного документа, що визначав компетенцію і порядок діяльності поліцейських установ, створено не було. Поліцмейстерські канцелярії і контори у своїй діяльності керувалися Пунктами генерал-поліцмейстера, інструкцією московського поліцмейстера, численними указами, що відносяться до поліцейського управління. Законодавчий акт «Про заснування поліції в містах» від 23 квітня 1733 року завершує перший етап законотворчості про створення регулярної поліції в регіонах. У ньому вперше визначаються штати поліції в губернських і провінційних містах, які фактично діяли майже півстоліття [6, с. 31].

У першій половині XVIII століття був здійснений ряд заходів по зміцненню поліцейських кадрів військовослужбовцями. На керівні посади в поліцію призначалися, як правило,

офіцери армії. З гарнізонних частин прямували на службу в поліцію рядові і унтер-офіцери. Через брак власних кадрів керівництво поліції саме клопотало перед вищими органами про комплектування своїх підрозділів військовослужбовцями. Так в доповіді Головної поліцмейстерської канцелярії «Про заснування поліції в містах», підписаної генерал-поліцмейстером В. Салтиковим 13 березня 1733 року, висловлювалося прохання, задоволене згодом імператрицею, «до керівництва поліцейському визначити з наявних в тих губерніях гарнізонів у поліцмейстери» заштатних військовослужбовців. Направлені у поліцію військовослужбовці приймали присягу, про що доповідали в Головну поліцмейстерську канцелярію [7, с. 3].

Комплектування поліцейських органів військовослужбовцями було пов'язане з необхідністю зміцнення її більш підготовленими кадрами, за родом своєї діяльності знайомих зі специфікою державної служби. Військовослужбовці мали певний рівень освіти, що було важливо для якісного виконання поліцейських обов'язків. Офіцери мали юридичну підготовку. У відкритому Шляхетському кадетському корпусі, поряд з викладанням військових дисциплін, навчальний план передбачав вивчення юриспруденції. Відповідно до указу від 21 вересня 1748 р. кадети, які навчаються юриспруденції, повинні були, поряд з іншими науками, два дні на тиждень вивчати Уложення, Генеральний регламент та інші, які підлягають до знання цивільних прав статуту, регламенти і укази. Для викладання цих дисциплін призначався «гідний статський чиновник» [8, с. 23].

Підготовка майбутніх офіцерів передбачала можливість заняття ними, після закінчення корпусу, поліцейських посад. У Статуті відзначалося, що метою цього закладу є підготовка «воїнів і громадян, що вміють у політичній економії і в законах своєї Вітчизни так, щоб генерал, здобувши перемогу, міг вирішити судну справу в Сенаті... виконувати посаду генерал-поліцмейстера ...».

Варто зауважити, що 14 травня 1740 вийшов указ імператриці Анни Іоанівни про притягнення військово-сухопутних і морських чинів до несення поліцейської служби. У 1749 році дві роти з польових полків були прикомандувані до поліції для варт і патрулювання. З 1759 року в розпорядженні Головної поліцмейстерської канцелярії постійно перебували дві драгунські роти з постійною заміною їх через кожні чотири місяці. Збільшенню числа солдатів і унтер-офіцерів з гарнізонних полків рішуче протистояла

Військова колегія, стверджуючи, що поліція цілком може обійтися своїми силами або меншим числом солдат. Між Військовою колегією та Головною поліцмейстерською канцелярією йшла тяжба, яку в кінцевому рахунку виграла поліція [9, с. 23].

Певні протиріччя в питаннях залучення до поліцейської служби військово-морських чинів були й між Головною поліцмейстерською канцелярією і Державною Адміралтейською колегією [10, с. 12]. Поліцейські функції армії в той час регламентувалися різними видами нормативно-правових актів у сфері державного законодавства. Регламентація здійснювалася нормами військового, поліцейського законодавства і законодавства про адміністративне управління. На думку окремих дослідників, виділяються такі види нормативно-правових актів: регламентують поліцейські функції армії в цілому. До них відносяться, перш за все, військові статuti, нормативно-правові акти, що регламентують компетенцію розквартированих військ, які виконували численні поліцейські функції армії; регламентують окремі поліцейські функції армії: іменні та сенатські укази, накази та інструкції сищикам і т. д.; встановлюють компетенцію чиновників, наділених військовою і цивільною владою, і порядок залучення військ для виконання поліцейських функцій під керівництвом місцевої адміністрації; регламентують порядок взаємодії армії і поліції, комплектування поліції кадровими і відставними військовослужбовцями, здійснення поліцейського управління військовими чинами [11, с. 12].

Більшість нормативно-правових актів, що регламентували поліцейські функції армії, містили в собі мотивувальну частину (обґрунтування необхідності залучення військ), основну частину, яка встановлювала порядок здійснення цих функцій і межі компетенції військових, визначальну правову основу дій військ. У заключній частині містилися положення про неприпустимість неправомірних дій і санкції за перевищення наданих повноважень. Вони містили норми, що регулюють порядок взаємодії з поліцейськими органами, місцевою адміністрацією, передбачали необхідність контролю з боку центральних і місцевих державних органів. Основним недоліком цих актів були недалекоглядність і розпливчастість формулювань, віра законодавця у всесилля правових актів. Розпливчасті формулювання давали можливість виконавцям до широкого тлумачення нормативно-правових актів, що призводило до сва-

волі, перевищення встановленої компетенції і порушенню законності [12, с. 160].

Незважаючи на наявні недоліки, в цілому поліцейські функції армії чітко регламентувалися різними видами нормативно-правових актів. У досліджуваній період, була створена солідна правова база, на основі якої війська залучалися до «охорони внутрішнього порядку», а поліцейські органи комплектувалися військово-службовцями. Але залучення армії і її кадрового складу до виконання поліцейських функцій не могли вирішити основних проблем поліцейської діяльності. До середини XVIII ст. чітке юридичне визначення завдання, ролі та місця поліції в державному механізмі було відсутнє. Засновник поліції не мав стратегічного плану її побудови. Епосі «палацових переворотів» було характерним чисельне збільшення, територіальне розширення, ускладнення структури поліцейських органів. Необхідно було, на основі реформ державного, центрального і місцевого управління, провести реформування поліцейських органів, визначити їх організаційні форми, збільшити штати, підняти авторитет поліції в очах населення.

Назрілі прогресивні зміни були здійснені в роки правління Катерини II. Час правління імператриці увійшов в історію, як період «освіченого абсолютизму». Основні принципи реформи державного управління, правової політики і правової системи Катерина II визначила в «Наказі», який передали комісії для підготовки нового Уложення від 14 грудня 1766 р. [13, с. 170]. Значна частина тексту «Наказу» запозичена з трактату Ш. Монтеск'є «Про дух законів», трактату Ч. Беккарія «Про злочини і покарання», «Енциклопедії» Д. Дідро і Д'Аламбера, але за своєю концепцією «Наказ» був самостійним твором, який розкрив ідеологію російського «прозаповітного абсолютизму».

Головним завданням «Наказу» було вказати на необхідність стабільності і фундаментальності правової системи, виділити в ній конструюючі, визначні принципи і систему основних норм. Закон розглядався, як головний інструмент державного управління, який повинен забезпечувати повну і свідому покору. У «Наказі» була розроблена юридична техніка, раніше невідома нормотворенню, вироблені нові уявлення про систему законодавства: а) законів повинно бути не багато і вони повинні залишатися незмінними; б) тимчасові установи визначають порядок діяльності органів і осіб, регламентуючи його за допомогою наказів і статутів; в) укази

є актами підзаконними, можуть бути короткостроковими і скасовуваними [14, с. 126].

У 1768 р текст «Наказу» був доповнений главою двадцять першою, що містила основи адміністративно-поліцейського управління. У ній Катерина II приводить два погляди на поліцію, запозичені з творів німецьких поліцейств: Юсти («Підстава сили і добробуту царств») і Більфельда («Настанови політичні»). Відповідно до першого – під поліцією слід розуміти порядок взагалі в державі; згідно з другим – відомству поліції належить все те, «що потрібне для збереження благочиння в суспільстві». Катерина II, розглядаючи обидві концепції, як основоположні, віддавала перевагу поглядам Більфельда, де поліція розглядалася, як функція і орган по підтримці громадського порядку і безпеки. Ці та інші «Накази» були частково втілені в наступних нормативних актах, вирішенні організаційно-штатних питань. У першій половині 60-х років XVIII ст. було здійснено ряд заходів з організації діяльності поліції: збільшені управлінські штати. У Головній поліцейській канцелярії було визначено три радника і одного асесора. Дотримуючись просвітницької ідеї поділу влади, закріплюється принцип самостійного функціонування поліцейської, слідчо-розшукової та судової частини. Урядовий сенат був розділений на 6 департаментів, один з яких здійснював контроль за діяльністю всіх поліцейських органів [14, с. 51]. Основними нормативними документами, що визначають компетенцію, функції, організацію і кадрове забезпечення поліції з кінця XVIII століття, що мали довготривале значення, стали «Установи для управління губернією» (1775 р.) і «Статут благочиння або поліцейський» (1782 р.).

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що протягом більш ніж півстоліття робилися спроби проведення реформи поліції, суть яких полягала в спеціалізації діяльності поліцейських органів. На цьому шляху була виконана певна робота: в результаті реформування юстиції з поліції виділяється судова справа, міська і земська реформи вилучили з її ведення суспільно-господарські функції, інститут земських начальників значно скоротив і спростив її обов'язки по відношенню до селянського населення. Змінюється і структура поліції, зокрема, намічаються тенденції до усунення станового початку в її побудові, держава вживає заходів до посилення свого впливу, централізації поліцейської структури. Уряд піклується про підвищення авторитету поліцейської

служби, вводячи для цього різного роду матеріальні і моральні заохочення. Відбувається остаточне розділення поліцейської та військової сфер діяльності: військові чини (в тому числі і козачі формування), раніше традиційно залучаються для виконання поліцейських завдань, перестають використовуватися в цих цілях. Розробка фабричного і заводського законодавства, контролювання перевезень, зберігання і виготовлення вибухових речовин входило в компетенцію шостого діловодства (1894-1917 рр.), а з 1907 р видавало довідки про політичну благонадійність особам, які надходили на державну службу або в земство. У 1910 році в Особливому відділі був організований секретний агентурний відділ для боротьби з революційним рухом. Відданість поліції і окремого корпусу жандармів високо цінувалася самодержавним урядом. Навіть у важкі для народу роки Першої світової війни глава держави піклувався про поліпшення матеріального становища чинів окремого корпусу жандармів і поліції, встановивши їм особливе добове постачання. Міністерство внутрішніх справ контролювало релігійні конфесії. Виняток становило православ'я, для якого функціонував Департамент духовних іноземних віросповідань. Демократизація суспільства не допускалася правлячою верхівкою до самих останніх днів існування самодержавства. Поліція була однією з основ самодержавства, мала найбільше значення в охороні політичних засад. Таким чином, місце поліції в державному механізмі Російської імперії змінювалося в залежності від змін в економічних, соціальних, політичних умов в суспільстві, як це відбувалося в інших державах, принаймні, в європейських країнах, підпорядковуючись загальним закономірностям.

Список використаних джерел:

1. Ерошкин И. П. Крепостническое самодержавие и его политические институты: (Первая половина XIX века). Москва : Мысль, 1981. 252 с.
2. Зміївська міська поліція. ДАХО (Державний архів Харківської області). Ф. 191. Оп. 4. Спр. 2.
3. Лысенко В. В. Полиция дореволюционной России и противоправные проявления в области общественной нравственности (теоретический и нормативно-правовой анализ). дис. ... д-р. юр. наук. Санктпетербург, 1998. 396 с.
4. Михайленко П. П. Історія міліції України у документах і матеріалах : в 3 т. Київ : Генеза, 1997. Т. 1 : 1917– 1925. 499 с.
5. Онопенко П. В. Правоохоронні функції української держави: зміст і реалізація : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01, Київ, 2005. 16 с.
6. Сквирська повітова поліція, м. Сквир Сквирського повіту Київської губернії. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 1293. Оп. 1. Спр. 1.
7. Сквирське повітове поліцейське управління, м. Сквир Сквирського повіту Київської губернії. ДАКО (Державний архів Київської області). Ф. 1655. Оп. 1. Спр. 1.
8. Каменев А. И. История подготовки офицерских кадров в России. Москва : ВПА им. Ленина, 1990. 195 с.
9. Вельский К. С. Полицейское право : Лекционный курс. Москва : Изд-во «Дело и Сервис», 2004. 816 с.
10. Мулукаев Р. С. Краткий исторический очерк кронштадтской городской полиции по случаю 100-летия ее существования. Кронштадт, 1912. 119 с.
11. Амиров Р. З. Полицейские функции армии российского государства (XVIII - первая четверть XIX в.): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1997. 19 с.
12. Ведерников Ю. А. Правоохоронна діяльність в Україні : теоретико- правовий аспект. Київ : Знання України, 2009. 219 с.
13. Зуев М. Н. История России с древности до наших дней: пособие для поступающих в вузы. Москва : Высш. школа, 1995. 431 с.
14. Исаев И. А. История государства и права России. Москва : Юристъ, 2004. 797 с.

Bakhtiarov Uzeir Mail ohly. Normative and legal bases of formation of police bodies and establishments (on materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian empire)

The scientific article is devoted to the research and complex analysis of the normative-legal bases of formation of police bodies and institutions in the context of processing the materials of the Ukrainian provinces as a part of the Russian Empire.

Based on doctrinal research, it has been proven that for more than half a century, attempts have been made to reform the police, the essence of which was to specialize the activities of the police. Some work has been done in this way: as a result of the reform of the judiciary, the police are separated from the police, city and zemstvo reforms removed from its management socio-economic functions, the institution of zemstvo chiefs significantly reduced and simplified its responsibilities to the peasant population. The structure of the police is also changing, in particular, there are

tendencies to eliminate the status quo in its construction, the state is taking measures to strengthen its influence, the centralization of the police structure. The government seeks to increase the authority of the police service by introducing various material and moral incentives. There is a final separation of police and military spheres of activity: military ranks (including Cossack formations), previously traditionally involved in police tasks, cease to be used for these purposes. The development of factory and factory legislation, control of transportation, storage and manufacture of explosives was the responsibility of the sixth office (1894-1917), and from 1907 issued certificates of political credibility to persons entering the civil service or the zemstvo. In 1910, a secret intelligence unit was organized in the Special Department to fight the revolutionary movement. The loyalty of the police and a separate corps of gendarmes was highly valued by the autocratic government. Even during the difficult years of the First World War, the head of state took care of improving the financial situation of the ranks of a separate corps of gendarmes and police, setting them a special daily supply. The Ministry of the Interior controlled religious denominations. The exception was Orthodoxy, for which the Department of Spiritual Foreign Religions operated. The democratization of society was not allowed by the ruling elite until the very last days of the autocracy's existence. The police were one of the foundations of the autocracy, had the greatest importance in protecting political principles. Thus, the place of the police in the state mechanism of the Russian Empire changed depending on changes in economic, social, political conditions in society, as was the case in other states, at least in European countries, subject to general laws.

Key words: principles of police activity, police, police bodies, Ukrainian territories as a part of the Russian Empire, law enforcement bodies, Ukrainian provinces, public administration.

Л. Є. Букіна,

аспірант

Університету митної справи та фінансів

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ АКТИ ЯК ОБ'ЄКТИ ОСКАРЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті звернуто увагу на особливостях правотворчої діяльності публічної адміністрації. Теоретично обґрунтовано, що підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів. Зроблено висновок, що у судовій практиці під час розгляду адміністративних справ про оскарження актів публічної адміністрації та інших державних органів нерідко виникають питання щодо виду акту, який оскаржується, щодо ознак, за якими можна розрізнити нормативно-правові акти, індивідуальні акти та регуляторні акти. Це пов'язано, насамперед з тим, що чинне законодавство України не містить чітких критеріїв розмежування цих правових актів між собою, не визначає їх види, з точки зору нормативності. Визначено, що відсутність у законодавстві чіткої ієрархії видів актів, які приймаються органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами, відсутність критеріїв розмежування між ними призводять до проблем стосовно правомочності прийняття акта відповідним суб'єктом, можливості та шляхів його оскарження, скасування чи визнання незаконним. Тому, вирішення цих складних питань може відбуватися завдяки напрацюванням юридичної доктрини і судової практики. Звернуто увагу, розмежовуючи між собою нормативні акти, регуляторні та індивідуальні Верховний Суд у своїх рішеннях вказує такі критерії за якими ці акти відрізняються від індивідуальних, а саме: регуляторний акт змінює норми права, розрахований на багаторазове застосування; стосується невизначеного кола осіб, приймається регуляторним органом. Запропоновано, під нормативно-правовим актом розуміти офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування чи уповноваженим на це іншим суб'єктом, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і яким встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права.

Ключові слова: адміністративне судочинство, провадження, нормативно-правовий акт, суб'єкт владних повноважень, оскарження, судове рішення.

Постановка проблеми. Підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів. З цього приводу, в контексті нашого дослідження, слід розібратися, які властивості мають нормативно-правові акти і чим вони відрізняються від індивідуальних та локальних, від організаційно-розпорядчих та регуляторних.

Крім того, у судовій практиці під час розгляду адміністративних справ про оскарження актів публічної адміністрації та інших державних органів нерідко виникають питання щодо виду акту, який оскаржується, щодо ознак, за якими можна розрізнити нормативно-правові акти, індивідуальні акти та регуляторні акти. Це пов'язано, насамперед з тим, що чинне зако-

нодавство України не містить чітких критеріїв розмежування цих правових актів між собою, не визначає їх види, з точки зору нормативності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання оскарження нормативно-правових актів знайшли своє відображення у працях В. Авер'янова, В. Бевзенка, Ю. Битяка, Н. Блажівської, Є. Гетьмана, В. Галуцька, О. Духневича, В. Зуй, О. Кузьменко, С. Ківалова, Д. Лученка, Р. Мінки, Р. Мкртчяна, А. Присяжнюка, Я. Рябченко та ін. Проте незважаючи на вагомий внесок даних досліджень у науку адміністративного права, окремі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства потребують додаткового вивчення.

Метою статті є висвітлення властивостей нормативно-правових актів, як об'єкту оскарження в адміністративному судочинстві.

Виклад основного матеріалу.

Проблемні питання щодо оскарження нормативно-правових актів суб'єктів владних повноважень можна поділити на декілька частини. Перша, пов'язана з розпорошеністю та відсутністю єдиного законодавства, яке регулює адміністративну процедуру прийняття нормативно-правових актів органами публічної адміністрації. Друга, зі складністю судової практики, пов'язаною з розглядом та вирішенням відповідної категорії адміністративних справ. І дуже часто саме ці складнощі і пов'язані з недоліками правового регулювання як нормотворчої, так і законодавчої діяльності. І остання проблема, це недоліки законодавчої діяльності.

Займаючись правотворчою діяльністю органи державної влади та місцевого самоврядування, інші уповноважені суб'єкти приймають різні за видами і властивостями правові акти, серед яких окреме місце займають нормативно-правові.

Укази й розпорядження Президента України мають підзаконний характер, тобто, іншими словами, видаються на основі Конституції та законів України і є, окремі з них, нормативно-правовими актами. Крім них, можна виділити правові акти, що мають політичний характер: доручення Глави держави, програми, щорічні доповіді, звернення й заяви. Останні мають політичний характер, але слугують основою для прийняття іншими державними органами й органами місцевого самоврядування підзаконних нормативно-правових актів на виконання завдань і рекомендацій, визначених «м'якою» нормотворчістю Глави держави [3]. Як впливає із положень законодавства акти Кабінету Міністрів України можуть мати як нормативний характер, так і не нормативний, а також належати до регуляторних актів. Окрему групу актів Кабінету Міністрів України займають декрети. В правотворчій діяльності Кабінету Міністрів України також існують випадки, коли його акти містять змішаний характер, тобто частково містять норми права, а частково мають індивідуальний зміст.

Важливого значення в правозастосовній практиці та функціонуванні держави мають питання щодо визначення, які акти Президента України та Кабінету Міністрів України є нормативно-правовими, а які індивідуальними, або такими, що мають організаційно-розпорядчий характер.

На рівні міністерства приймаються накази нормативно-правового характеру та регуляторного (організаційно-розпорядчого).

Відповідно до ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» Голови місцевих державних адміністрацій видають розпорядження одноособово і несуть за них відповідальність згідно із законодавством. При цьому, як впливає з цієї статті такі розпорядження можуть бути як ненормативного характеру (регуляторні акти), так і прийматися у вигляді нормативно-правового акту[4]. Органи місцевого самоврядування, вирішуючи питання місцевого значення, представляючи спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, приймають нормативні та ненормативні акти.

Наприклад, Національний банк України не входить до жодної з гілок влади, що виступає важливою гарантією його незалежності і може, відповідно до ст. 56 Закону України «Про Національний банк України», видавати нормативно-правові акти у формі постанов Правління Національного банку. Постанови Верховної Ради АРК та Ради міністрів Автономної Республіки Крим нормативного характеру (ст. 4 Конституції АРК), а також накази міністерств та інших республіканських органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим нормативного характеру [5, с. 93].

Таким чином, підзаконна правотворча діяльність різних органів державної влади та місцевого самоврядування складається з прийняття нормативно-правових, індивідуальних, організаційно-розпорядчих та регуляторних актів.

Об'єктом оскарження, згідно зі ст. 264 КАСУ є нормативно-правовий акт, у зв'язку з чим вирішуючи питання про відкриття провадження в адміністративній справі суд має визначити, чи є нормативно-правовим актом, той документ, що підлягає оскарженню.

Як вже зазначалося, відсутність у законодавстві чіткої ієрархії видів актів, які приймаються органами державної влади, місцевого самоврядування, іншими уповноваженими суб'єктами, відсутність критеріїв розмежування між ними призводять до проблем стосовно правомочності прийняття акта відповідним суб'єктом, можливості та шляхів його оскарження, скасування чи визнання незаконним. Тому, вирішення цих складних питань може відбуватися завдяки напрацюванням юридичної доктрини і судової практики.

Розглянемо критерії, за якими нормативний акт відрізняється від інших видів юридичних актів. Як зазначається у юридичній літературі, нормативні акти:

- створюються внаслідок нормотворчої, законодавчої діяльності органів держави або референдуму;

- містять норми права;
- є основним джерелом права;
- юридично обов'язкові для нефіксованого кола осіб;
- видаються у формі законів, указів, постанов, актів нормативного характеру;
- містять загальнообов'язкові правила поведінки (норми), у той час як акт застосування норм права має індивідуально-конкретні приписи, а інтерпретаційний акт — роз'яснення змісту й меж дії норм права;
- стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування положень права адресується конкретним особам чи організаціям і є обов'язковим до виконання тільки ними (інтерпретаційний акт адресується суб'єктам, які застосовують норми права, що роз'яснюються);
- регулюють певний вид суспільних відносин (акт застосування норм права — конкретну життєву ситуацію; інтерпретаційний акт не змінює змісту правового регулювання, а тільки доповнює його роз'ясненнями норм права);
- діють тривалий час і не вичерпують себе фактами застосування (дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку з припиненням існування конкретних правовідносин; інтерпретаційний акт діє тільки разом з нормативним актом, приписи якого роз'яснюються, і має допоміжне значення) [6;7]

Тобто важливими ознаками нормативно-правових актів є їх нормативність, загальнообов'язковість, невизначений час чинності, розраховуваність на невизначене коло осіб та приналежність до джерел права.

Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їхня конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата - конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами. З'ясування цієї обставини має істотне значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права,

свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [8].

Отже з вказаних визначень можна виокремити властиві ознаки індивідуальних актів.

По-перше, вони не створюють, не змінюють і не припиняють норми права (загальнообов'язкових правил поведінки), не є джерелами права. По-друге, мають чітко виражений персоніфікований характер, тобто адресовані конкретно визначеним фізичним чи юридичним особам. По-третє, вони мають одноразовий характер, тобто поширюють свою обов'язкову дію лише на конкретні ситуації, виключаючи можливість поширення на подібні випадки. Як зазначає О.В. Кузьменко з цього приводу, В якості найбільш істотних ознак індивідуальних актів виділяють їх поширення тільки на даний конкретний випадок; однократне вирішення певної справи щодо персонально визначеного суб'єкта; припинення дії акта після виконання його приписів [9].

Саме внаслідок цього, в судовій практиці не допускається їх скасування вже після факту їх реалізації. Так, у пункті 5 рішення КСУ № 7-рп/2009, у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини 14 статті 46, частин 1 та 10 статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) вирішено, що «ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання» [5, с. 108; 10].

З огляду на вказане нормативно-правовий акт містить загальнообов'язкові правила поведінки (норми права), тоді як акт застосування норм права (індивідуальний акт) - індивідуально-конкретні приписи, що є результатом застосування норм права; вимоги нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються у нормативно регламентованій ситуації, а акт застосування норм права адресується конкретним суб'єктам і створює права та/чи обов'язки лише для цих суб'єктів; нормативно-правовий акт регулює певний вид суспільних відносин, а акт застосування норм права - конкретну життєву ситуацію; нормативно-правовий акт діє впродовж тривалого часу та не вичерпує дію фактами його застосування, тоді як дія акта застосування норм права закінчується у зв'язку

з припиненням існування конкретних правовідносин[11].

Наприклад у рішенні Конституційного суду від 16.04.2009 №7-рп/2009 (справа про скасування актів місцевого самоврядування) зазначено: До нормативних належать акти, які встановлюють, змінюють чи припиняють норми права, мають локальний характер, розраховані на широке коло осіб та застосовуються неодноразово, а ненормативні акти передбачають конкретні приписи, звернені до окремого суб'єкта чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. У п.5 мотивувальної частини рішення КС від 22.04.2008 №9-рп/2008 щодо відповідності Конституції низки указів Президента стосовно діяльності Ради національної безпеки Суд зазначив, що оскаржені укази глави держави «є правовими актами ненормативного характеру (індивідуальної дії)... Ці укази стосувалися окремих фізичних осіб, були розраховані на персональне (індивідуальне) застосування і після їх реалізації вичерпали свою дію» [6].

Розмежовуючи між собою нормативні акти, регуляторні та індивідуальні Верховний Суд у своїх рішеннях вказує такі критерії за якими ці акти відрізняються від індивідуальних, а саме: регуляторний акт змінює норми права, розрахований на багаторазове застосування; стосується невизначеного кола осіб, приймається регуляторним органом. Вказані ознаки регуляторного акта споріднюють його з нормативно-правовим. Відповідні правові висновки також містяться у низці Постанов Верховного Суду, наприклад від 31 січня 2018 року у справі № 490/2099/15-а, від 08 травня 2018 року у справі № 405/5819/14-а, від 21 грудня 2018 року у справі № 591/1335/15-а.

Висновок: Таким чином, нормативно-правовий акт — це офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави, органом місцевого самоврядування чи уповноваженим на це іншим суб'єктом, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і яким встановлюються, змінюються чи скасовуються норми права.

За різними критеріями нормативно-правові акти, що підлягають оскарженню в порядку адміністративного судочинства, можна класифікувати на такі види:

- за органом, який їх видає (акти парламенту, Президента, Уряду, органів виконавчої влади, державних органів, органів місцевого самоврядування);

- за суб'єктами правотворчості (прийняті органом державної влади; прийняті органом місцевого самоврядування; прийняті регуляторним органом);

- залежно від території дії (ті, які поширюються на всю територію держави; і локальні, які поширюються на певну територію);

До властивостей нормативно-правового акту, як об'єкта оскарження в адміністративному судочинстві можна віднести: 1) приймається уповноваженим суб'єктом (органом державної влади; місцевого самоврядування; уповноваженою посадовою особою чи регуляторним органом); 2) його положення встановлюють, змінюють чи скасовують норми права; 3) розрахований на невизначене коло осіб; 4) застосовується неодноразово.

Список використаних джерел:

1. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
2. Гетьман Є.А., Гетьман К.О. Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. Теорія і практика правознавства. – 2018. – Вип. 1 (13). С. 1-11
3. Геращенко О.М. Система актів Президента України. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4798/1/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90%200%90%D0%9A%D0%A2%D0%86%D0%92%20%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%98%D0%94%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%98.pdf>
4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
5. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору. дис. канд.юрид.наук – *Науково-дослідний інститут інформатики і права Національної академії правових наук України*, Київ, 2019. с. 269
6. Головченко В. Як розрізнити правові акти за ознаками їх нормативності? *Закон і Бізнес*. URL: https://zib.com.ua/ua/81856-yak_rozrizniti_pravovi_akti_za_oznakami_ih_normativnosti.html
7. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М.В.Цвік, О.В.Петришин, Л.В.Авраменко та ін. — Х.: Право, 2009. — С.279; Головченко В.В. Право в житті людини. — К.: Оріяни, 2005. — С.96—107
8. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністра-

- тивних справ. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.06.2010 № 781/11/13-10. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10#top
9. Кузьменко О.В. Проблема взаємозалежності нормативних та індивідуальних актів. . URL: <file:///C:/Users/2106~1/AppData/Local/0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-501286-1-10-20201228.pdf>
10. Рішення Конституційного Суду України від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009 у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частин першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду України від 16 жовтня 2018 року. Справа № 9901/415/18. . URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/77654117>
-

Bukina L. E. Regulatory legal acts as objects of appeals in the administrative judiciary of Ukraine

The article draws attention to the peculiarities of law-making activities of public administration. It is theoretically substantiated that the by-law law-making activity of various bodies of state power and local self-government consists of the adoption of normative-legal, individual, organizational-administrative and regulatory acts. It is concluded that in judicial practice during the consideration of administrative cases on appeals against acts of public administration and other state bodies often raise questions about the type of act being appealed, the features by which to distinguish between regulations, individual acts and regulations. This is due, first of all, to the fact that the current legislation of Ukraine does not contain clear criteria for distinguishing these legal acts, does not define their types, in terms of regulations. It is determined that the lack of a clear hierarchy of types of acts adopted by public authorities, local governments, other authorized entities, the lack of criteria for distinguishing between them lead to problems with the competence of the relevant entity, the possibility and ways to appeal, cancel or recognition as illegal. Therefore, the solution of these complex issues can be due to the development of legal doctrine and case law. Attention is drawn, distinguishing between regulations, regulatory and individual. The Supreme Court in its decisions indicates the following criteria by which these acts differ from individual, namely: the regulatory act changes the rules of law, designed for multiple application; applies to an indefinite number of persons, is adopted by the regulatory body. It is suggested that a normative legal act should be understood as an official written document adopted by an authorized state body, local self-government body or other authorized entity, applied repeatedly and to an indefinite number of persons and establishing, amending or repealing legal norms.

Key words: administrative proceedings, proceedings, normative legal act, subject of power, appeal, court decision.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2020.3.2.30>**К. К. Бенца**здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті здійснено спробу визначення засад стратегії правової політики ЄС з безпеки дорожнього руху.

Автором наголошено, що Європейський Парламент та Рада, відповідно до законодавчої процедури, та після консультацій з Соціально-економічним комітетом та Комітетом Регіонів встановлюють, зокрема заходи щодо поліпшення транспортної безпеки.

За результатами аналізу низки правових актів Європейського Союзу зазначено, що стратегія правової політики ЄС з безпеки дорожнього руху ґрунтується на довгострокових програмах; їхньому корегуванню, за потреби, а також постійному моніторингу із встановленням відповідних чітких критеріїв; перманентному посиленні інституцій у названій сфері.

Крім цього, саме інституції ЄС розробляють загальну стратегію у названій вище сфері. Основоположними документами, покликаними врегулювати питання безпеки дорожнього руху, визначені пріоритетними наступні цілі: заклик до держав-членів ЄС розробити національні плани або стратегії безпеки дорожнього руху, які повинні визначити засоби для досягнення спільної мети, а також містити конкретні національні цілі із врахуванням конкретної ситуації в країні; наблизити до нульового рівень смертності в ДТП за участі автомобільного транспорту; оновлення законодавства щодо протидії керуванню транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння; зниження рівня користування мобільними пристроями за кермом; дотримання лімітів швидкості; використання ременів безпеки та захисних шоломів для водіїв двоколісного транспорту.

Ключові слова: *правова політика, стратегія, засади, Європейський Союз, безпека дорожнього руху*

Обґрунтування теми статті. На жаль, оцінка рівня смертності та травматизму внаслідок дорожньо-транспортних пригод (далі – ДТП) в Україні як доволі високого, а рівня організації безпеки дорожнього руху як вкрай низького, що міститься в урядовій Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2024 р., й наразі залишається актуальною [1]. Навіть одна із європейських тенденцій 2020 р., коли через локдаун значна частина населення працювала дистанційно й не користувалася автотранспортом, що вплинуло на зменшення, зокрема числа загиблих в ДТП, не проявилася в нашій країні [2]. Так, згідно з даними Патрульної поліції, у ДТП загинуло протягом 2019 року – 3454 осіб, а протягом 2020 р. – 3541 особа [3]. Разом з тим, в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) число загиблих у ДТП протягом 2020 р. у порівнянні з 2019 р. зменшилось у середньому на 17%, що є проявом сталої тенденції, про яку свідчать відповідні показники за попередні два

десятиліття: з 2001 р. по 2010 р. – на 43%, а з 2010 р. по 2017 р. – приблизно 20% [4]. Ця статистика є результатом послідовної й багаторічної комплексної правової політики усіх європейських інституцій, яка в цілому спрямована на створення екологічно чистішої, безпечнішої та ефективнішої транспортної системи.

Попри аксіоматичну, на нашу думку, актуальність ретельного вивчення відповідної європейської законодавчої та правозастосовної практики, про значну кількість публікацій українських науковців говорити наразі не можемо. Ці питання розглядаються ними лише побіжно [5-7]. Водночас в контексті експертного аналізу стану та перспектив інтеграції України до ЄС приділено увагу певним складовим проблеми, що належить до сфери наших наукових інтересів, зокрема галузевій інтеграції у транспортному секторі [8].

З урахуванням викладеного вище **мету** статті становить визначення засад стратегії правової

політики ЄС з безпеки дорожнього руху.

Виклад основних результатів дослідження. Згідно пункту «с» статті 91 Договору про функціонування ЄС/Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) Європейський Парламент та Рада, діючи відповідно до звичайної законодавчої процедури, та після консультацій з Соціально-економічним комітетом/European Economic and Social committee та Комітетом Регіонів/European Committee of the Regions встановлюють, зокрема «заходи щодо поліпшення транспортної безпеки» [9].

Європейське законодавство з безпеки дорожнього руху має певну специфіку, яка полягає в наступному. Національне законодавство регулює питання насамперед дотримання правил дорожнього руху та навчання учасників дорожнього руху. Водночас, акти ЄС – стан транспортних засобів, перевезення небезпечних вантажів та безпеки дорожньої інфраструктури. Крім цього, саме інституції ЄС розробляють загальну стратегію у названій вище сфері.

У 2003 р. Європейська Комісія (далі – ЄК) представила Європейську програму дій з безпеки дорожнього руху на 2003-2010 рр./ Road Safety Action Programme (2003-2010) із загальною метою до 2010 р. вдвічі зменшити показники смертності в ДТП. При цьому було зазначено: «враховуючи те, що відповідальність за безпеку дорожнього руху розподілена між різними рівнями управління, не можна покладатися лише на діяльність, що здійснюється ЄС для досягнення цієї мети», а також наголошувалося на потребі забезпечення мотивації для започаткування спільних заходів у цій сфері та стимулювання їхньої реалізації на всіх рівнях [10]. ЄК запропоновано створити Європейську обсерваторію безпеки дорожнього руху/European Road Safety Observatory (ERSO) для координації всієї діяльності ЄС у галузі збору та аналізу даних про ДТП та діяльність з безпеки дорожнього руху в європейських країнах [11]. У документі також зазначено, що цілі потрібно періодично корелювати, а також встановлювати критерії ефективності дій у ключових сферах безпеки дорожнього руху та контролю за виконанням поставлених завдань.

У названій вище програмі також оголошувалося про створення Європейської хартії безпеки дорожнього руху/ The European Road Safety Charter, яка розпочала свою діяльність у 2004 р., та є найбільшою платформою громадянського суспільства у відповідній сфері, членами якої є компанії, асоціації, органи міс-

цевого самоврядування, науково-дослідні установи, університети та школи. Наразі понад 4000 державних та приватних організацій здійснили заходи з безпеки дорожнього руху, цільову аудиторію яких становлять їхні співробітники та службовці, а також громадянське суспільство загалом.

Завданнями Європейської хартії безпеки дорожнього руху визначено наступне:

- заохочення та підтримка європейських асоціацій, шкіл, університетів, компаній всіх типів, а також місцеві органи державної влади щодо вжиття заходів з безпеки дорожнього руху в ЄС

- популяризація значення та внеску громадянського суспільства в забезпечення безпеки дорожнього руху

- сприяння суб'єктам громадянського суспільства в отриманні та обміні знаннями з питань безпеки дорожнього руху в ЄС

- сприяння ефективному діалогу для обміну досвідом у сфері безпеки дорожнього руху на всіх рівнях управління в ЄС [12].

Стратегічним актом, що визначає основні напрями політики у сфері безпеки дорожнього руху, є резолюція Європейського Парламенту 2005 р. із закликом до ЄК розробити довгострокову концепцію безпеки дорожнього руху, яка визначає необхідні кроки на шляху до нульової смертності та тяжкого травматизму внаслідок ДТП (VisionZero) [13].

У липні 2010 р. ЄК ухвалила документ, яким визначалися пріоритети європейської політики з названого вище напрямку на наступне десятиліття – Назустріч європейському простору безпеки дорожнього руху: орієнтири політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр./Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020[14]. Важливо, що враховувалися результати, отримані в рамках програми дій з безпеки дорожнього руху на 2003-2010 рр. Для досягнення мети створення спільної європейської зони безпеки дорожнього руху цим документом визначено сім цілей на 2011-2020 рр.:

- покращення навчання учасників дорожнього руху

- посилення дотримання правил дорожнього руху

- створення безпечнішої дорожньої інфраструктури

- безпечніші транспортні засоби

- сприяння використанню сучасних технологій для підвищення безпеки дорожнього руху

- удосконалення екстрених послуг та послуги для осіб, що отримали травми
- захист вразливих учасників дорожнього руху [14].

Також у документі містився заклик до держав-членів розробити національні плани або стратегії безпеки дорожнього руху, які повинні визначити засоби для досягнення спільної мети, а також містити конкретні національні цілі із врахуванням конкретної ситуації в країні.

У Білій книзі транспорту 2011 р./The White Paper on Transport 2011 за мету поставлено наближення до нульового рівня смертності в ДТП за участі автомобільного транспорту до 2050 р., а до 2020 р. передбачалося зменшити показники у названій сфері вдвічі [15].

У червні 2015 р. ЄК опублікувала підсумкові результати проміжної оцінки реалізації пріоритетів політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр., що визначалися у липні 2010 р. [16]. Оцінюючи прогрес щодо досягнення загальної мети, у висновку документу вказано, що загалом політика безпеки дорожнього руху знаходиться на правильному шляху. Однак, також підкреслено, що покращення було набагато обмеженішим для вразливих (пішоходів та велосипедистів) й похилого віку (понад 65) учасників дорожнього руху, і що сучасна політика ЄС не бере до уваги постійну надмірну кількість чоловіків серед жертв ДТП. Доречно зазначити, що висновки ЄК базувалися на незалежному дослідженні, яке здійснювалося на її замовлення [17]. Такий підхід до формування державної політики у будь-якій сфері, на нашу думку, сприяє її ефективності, бо стан правозастосування чинного законодавства аналізується не державними службовцями, а науковцями та експертами.

Пропонувалося протягом 2015-2020 рр. звернути увагу на заходи, які рекомендувалися Європейським технічно-науковим центром/The European Technical and Scientific Centre (ETSC), незалежною некомерційною організацією, діяльність якої спрямована на зменшення кількості смертей та травм під час ДТП в Європі [18]. Пропозиції стосувалися таких напрямів:

- фінансування безпеки дорожнього руху
- посилення уваги до нової на той час проблеми – відволікання уваги водія мобільними телефонами та іншими гаджетами
- створення нового Агенства ЄС з безпеки дорожнього руху/European Road Safety Agency – аналітично-дослідницької інституції, що, зокрема розроблятиме актуальні законодавчі ініціативи у відповідній сфері

- оновлення законодавства щодо протидії керуванню транспортними засобами у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння [19].

8 червня 2017 р. Європейська Рада схвалила Валлеттську декларацію, яка підтвердила зобов'язання та цілі в галузі безпеки дорожнього руху [20]. У своїй резолюції від 14 листопада 2017 р. «Saving lives: Boosting car safety in the EU/Врятувати життя: підвищення безпеки автомобілів в ЄС» Європейський Парламент закликав ЄК, маючи на увазі Валлеттську декларацію від березня 2017 р., включити до нової стратегії безпеки дорожнього руху на 2020-2030 рр. ціль щодо зменшення вдвічі кількості серйозних травм на дорогах та виклав ряд рекомендацій щодо загальних аспектів безпеки, систем допомоги водіям, заходів безпеки для запобігання аваріям та пом'якшення наслідків ДТП [21].

2019 р. Європейською Комісією запропоновано нову стратегію політики з безпеки дорожнього руху на 2021-2030 рр. [22]. Оновлюються, зокрема, ключові критерії ефективності дій держави у названій сфері. Пропонується врахувати вісім показників, наприклад, щодо дотримання лімітів швидкості, використання ременів безпеки та захисних шоломів для водіїв двоколісного транспорту, вмісту алкоголю в крові водіїв.

Крім стратегій з безпеки дорожнього руху загального характеру, в ЄС розробляються та ухвалюються акти, якими визначено довгострокові плани з певних напрямів у названій сфері. Наприклад, у листопаді 2016 р. ЄК ухвалено європейську стратегію, загальною метою якої є створення об'єднаної/кооперативної, взаємопов'язаної та автоматизованої транспортної системи/«A European strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems, a milestone towards cooperative, connected and automated mobility». У документі підкреслюється, що комунікація між транспортними засобами, а також з інфраструктурою та іншими учасниками дорожнього руху є надзвичайно важливою, зокрема для підвищення безпеки автоматизованих транспортних засобів та їхньої повної інтеграції до загальної транспортної системи [23].

На підставі викладеного вище можемо дійти наступних **висновків**.

Правова політика Європейського Союзу щодо безпеки дорожнього руху, яка в цілому спрямована на створення екологічно чистішої, безпечнішої та ефективнішої транспортної сис-

теми, має комплексний та стратегічно визначений характер.

Європейський Парламент та Рада, відповідно до Договору про функціонування ЄС, після консультацій з Соціально-економічним комітетом та Комітетом Регіонів визначають, зокрема «заходи щодо поліпшення транспортної безпеки». Також саме інституції Європейського Союзу розробляють відповідну загальну стратегію.

Вже традиційними є довгострокові програми дій у названій сфері, якими встановлюються амбітні цілі, зокрема відповідною Європейською програмою на 2003-2010 рр. – зменшення вдвічі показників смертності в ДТП до 2010 р. Крім цього, 2005 р. Європейський Парламент закликав Європейську Комісію розробити довгострокову концепцію безпеки дорожнього руху, яка має визначити необхідні заходи для досягнення нульової смертності та тяжкого травматизму внаслідок ДТП. У липні 2010 р. Європейська Комісія ухвалила документ – Назустріч європейському простору безпеки дорожнього руху: орієнтири політики щодо безпеки дорожнього руху на 2011-2020 рр.

Варто наголосити, що цілі ЄС у відповідній сфері періодично корелюються, а також встановлюються критерії ефективності дій та контролю за виконанням поставлених завдань.

Європейській політиці також притаманно перманентне посилення інституційного забезпечення системи безпеки дорожнього руху. Наприклад, в середині 2000-х рр. започатковано Європейську обсерваторію безпеки дорожнього руху та Європейської хартії безпеки дорожнього руху.

Список використаних джерел:

1. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2020 р. № 1360-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-%D1%80#Text>.
2. Смертність на дорогах в Україні: чому локдаун не вплинув на число ДТП. URL: <https://www.dw.com/uk/smertnist-na-dorohakh-v-ukraini-chomu-lokdaun-ne-vplynuv-na-chyslo-ntp/a-56315493>.
3. Статистика ДТП в Україні за період з 01.01.2020 по 31.12.2020: DTP 12-2020. URL: <http://patrol.police.gov.ua/statystyka/>.
4. Road safety: 4 000 fewer people lost their lives on EU roads in 2020 as death rate falls to all time low. URL: <https://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/2021-04-20-road-safety>.
5. Лопатін С. В. Міжнародно-правові стандарти та досвід європейських країн у сфері правового регулювання безпеки дорожнього руху. *Прикарпатський юридичний вісник*. Випуск 1(16), том 2, 2017. С. 270-275.
6. Микулець В. Ю. Інформаційно-правові засади безпеки дорожнього руху: міжнародний досвід. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 10. С. 100–103.
7. Козоріз В. Досвід країн Європи щодо управління безпекою дорожнього руху. URL: <http://www.tur.org.ua/news/dosvid-krayin-ievropishcho-doupravlinnya-bezpekoju-dorozhnogo-ruhu>.
8. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики. Київ, 2020. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf.
9. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.
10. Communication from the Commission - European road safety action programme - Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: a shared responsibility. COM/2003/0311 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52003DC0311>.
11. European Road Safety Observatory. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/specialist_en.
12. The European Road Safety Charter. WHAT WE DO. URL: https://webgate.ec.europa.eu/multisite/ersc/about-the-charter/what-we-do_en.
13. European Parliament resolution on the European Road Safety Action Programme: Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: A shared responsibility (2004/2162(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-0366_EN.html?redirect.
14. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020. COM/2010/0389 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0389>.
15. The European Commission's White Paper 'Roadmap to a single European transport area — Towards a competitive and resource-efficient transport system' (COM(2011) 144 final of 28 March 2011). URL: https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_en.pdf.
16. Interim evaluation of the Policy orientations on road safety 2011-2020. European Commission,

- DG MOVE, Unit C4: Road safety. May 2015. https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/interim_eval_2011_2020/interim_eval.pdf.
17. Road safety study for the interim valuation of Policy Orientations on Road Safety 2011-2020. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/study_final_report_february_2015_final.pdf.
18. The European Technical and Scientific Centre. About. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/anti-counterfeiting/european-technical-and-scientific-centre-etsc_en#about-the-european-technical-and-scientific-centre.
19. Road safety study for the interim valuation of Policy Orientations on Road Safety 2011-2020. URL: https://ec.europa.eu/transport/road_safety/sites/default/files/pdf/study_final_report_february_2015_final.pdf.
20. Council conclusions on road safety - endorsing the Valletta Declaration of March 2017. Brussels, 8 June 2017. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9994-2017-INIT/en/pdf>.
21. European Parliament resolution of 14 November 2017 on saving lives: boosting car safety in the EU (2017/2085(INI)). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017IP0423>.
22. European Commission outlines new road safety policies for the next decade. 19 June 2019. URL: <https://etsc.eu/european-commission-outlines-new-road-safety-policies-for-the-next-decade/>.
23. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a European strategy on Cooperative Intelligent Transport Systems, a milestone towards cooperative, connected and automated mobility. COM/2016/0766 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0766>.

Bentsa K. K. Basics of eu legal policy strategy for road safety

As the title implies the article describes basics of EU legal policy strategy for road safety.

The author emphasizes that the European Parliament and the Council of the European Union, according to the legislative procedure, and after the consultation with the European Economic and Social Committee and the European Committee of the Regions establish, in particular, security measures of road safety.

The author analyzed and described legal acts of the European Union on road safety. The article concludes that strategy of legal policy of EU of road safety is basing on long-term programs; their correction, if necessary, and also constant monitoring with determination appropriate strict criteria; permanent increasing of institutions in named sphere.

In addition, the EU institutions themselves are developing a common strategy in this higher area. The basic documents challenging the regulation of road safety set out the following objectives: call on EU Member States to develop members of national road safety plans or strategies that have the appropriate means to achieve a common goal, as well as specific national goals taking into account the specific situation to the country; to bring to zero the death rate in road accidents involving motor transport; updating the legislation on combating driving under the influence of alcohol, drugs or other intoxicants; reducing the level of use of mobile devices behind the wheel; compliance with speed limits; use of seat belts and safety helmets for drivers of two-wheeled vehicles.

Key words: *legal policy, strategy, basics, European Union, road safety*

I. А. ВасильєваК.ю.н., суддя Касаційного адміністративного суду
у складі Верховного Суду

ДЕЛІКТНІ ПОДАТКОВІ ПРАВОВІДНОСИНИ У США ТА СИСТЕМА ЇХ РЕГУЛЯТОРІВ

У статті автор зазначає, що деліктні податкові правовідносини можуть бути охарактеризовані як суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням встановленого чинним законодавством порядку встановлення, обчислення, справляння та стягнення податків та інших обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб як платників податків до бюджетної системи, а також в порядку здійснення державного контролю за вказаним. Деліктні податкові правовідносини за своєю сутністю є охоронними податковими відносинами з властивими їм особливостями. Вони забезпечують реалізацію охоронної функції права.

Вище запропоноване визначення деліктних податкових правовідносин відображає охоронний характер цих відносин, що, на нашу думку, є коректнішим підходом, ніж розкриття поняття деліктних податкових правовідносин через численні об'єкти таких правовідносин.

У зв'язку з цим, основний зміст деліктних податкових правовідносин становлять конфлікт між правом платника податків на законну податкову економію та обов'язком відповідних уповноважених законом суб'єктів владних поноважень слідувати законному порядку встановлення, обчислення, справляння та стягнення обов'язкових платежів.

Велике значення для розуміння сутнісних характеристик процедур вирішення податкових спорів в США має аналіз джерел правового регулювання. Серед джерел правового регулювання процедур вирішення податкових спорів в американському праві виділяють в якості актів статутного права судові акти, що мають прецедентну силу, та нормативно-правові акти уповноважених американських органів влади, а також правову доктрину.

Гармонійне співіснування судової та адміністративної процедур вирішення податкових спорів у США здійснюється за рахунок застосування правил тлумачення, а також доктринальних презумпцій та принципів, що дозволяють американським судам, зокрема у сфері податкового права, оперувати наявними правовими правилами, судовими прецедентами.

Ключові слова: конфлікт, податковий спір, захист прав, платник податків, суб'єкт владних повноважень, суд, оскарження.

Вступ. Американські податкові правовідносини у США можна охарактеризувати як систему відносин, пов'язаних із справлянням податків з доходів до бюджету США, у тому числі з різних країн світу, якщо такі доходи пов'язані з діяльністю або використанням майна на території США.

На відміну від позитивних податкових правовідносин деліктні податкові правовідносини можуть бути охарактеризовані як суспільні відносини, що виникають у зв'язку з порушенням встановленого чинним законодавством порядку встановлення, обчислення, справляння та стягнення податків та інших обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб як платників податків до бюджетної системи, а також в порядку здійснення державного контролю за вказаним. Саме ці відносини становлять акту-

альний інтерес в світлі вирішення податкових спорів у США.

Постановка завдання. Дослідити деліктні податкові правовідносини у США.

Результати. Питання вирішення податкових спорів є актуальним та досліджуваним питанням у вітчизняній літературі, зокрема такими юристами, як О.М. Бондаренко, О.О. Дмитрик, Ю.А. Крохіна, В.О. Курило, М. П. Кучерявенко, О.М. Мінаєва, К.В. Мінаєва, А.О. Монаєнко, В.В. Тильчик, Є.А. Усенко, О.О. Шишов, а також зарубіжними правознавцями.

Для деліктних податкових правовідносин характерні такі риси, що дозволяють визначити їх відмінність від інших податкових правовідносин:

– деліктні податкові правовідносини завжди розвиваються в процесі порушення встановленого порядку оподаткування;

– однією зі сторін таких правовідносин завжди виступає той чи інший суб'єкт, чиї права та інтереси в галузі оподаткування порушуються, при цьому у випадку порушення фінансових інтересів держави, держава бере участь у деліктних податкових правовідносинах через своїх суб'єктів владних повноважень;

– деліктні податкові правовідносини можуть мати не грошовий характер (наприклад, відносини, пов'язані зі спорами з приводу застосування податкових пільг до певної категорії платників податків, підставою виникнення яких було неправильне тлумачення норм податкового законодавства та юридична конкуренція колізійних норм);

– деліктні податкові правовідносини загалом мають змішане правове регулювання, що передбачає поєднання норм галузей матеріального і процесуального права;

– деліктні податкові правовідносини будуються в основному на принципах податкового права, однак до них однаково (через встановлені законодавством дозволи) можуть застосовуватися принципи інших галузей права (наприклад, цивільного або адміністративного).

Деліктні податкові правовідносини за своєю сутністю є охоронними податковими відносинами з властивими їм особливостями. Вони забезпечують реалізацію охоронної функції права.

Вище запропоноване визначення деліктних податкових правовідносин відображає охоронний характер цих відносин, що, на нашу думку, є коректнішим підходом, ніж розкриття поняття деліктних податкових правовідносин через численні об'єкти таких правовідносин.

У зв'язку з цим, основний зміст деліктних податкових правовідносин становлять конфлікт між правом платника податків на законну податкову економію та обов'язком відповідних уповноважених законом суб'єктів владних поноважень слідувати законному порядку встановлення, обчислення, справляння та стягнення обов'язкових платежів. При цьому ми використовуємо термін «конфлікт» у сенсі протиставлення зазначеного законного інтересу платника податків як будь-якого розсудливого суб'єкта економічної діяльності, що прагне зберегти і примножити свій добробут, і спрямованим прагненням податкових органів до збільшення податкових надходжень до бюджету та припинення порушень чинного податкового законодавства.

Тому «деліктні податкові правовідносини» і «податкові спори» ми використовуємо як синоніми.

Відділення деліктних податкових правовідносин від податкових контрольних правовідносин та податкових договірних правовідносин засноване на відмінностях у корелюючих правах та обов'язках. Проте, це не є застосовним у межах американського податкового права, у якому договірні правовідносини реалізуються крім податкових угод про податкові пільги у вигляді компромісних угод і остаточних угод (Closing agreements). У цьому слід визнати, що у американському праві у податковій сфері договірні правовідносини невіддільні від деліктних податкових правовідносин, оскільки підставою виникнення договірних правовідносин у даному випадку є реалізація договірних методів регулювання деліктних правовідносин.

Виходячи з наведених вище визначень деліктних податкових правовідносин, предмет таких правовідносин стосовно американського податкового права можна охарактеризувати як порушення встановленого порядку оподаткування.

Деліктні податкові правовідносини виникають щоразу, коли порушується встановлений порядок оподаткування, причому порушення цього порядку обов'язково відбувається із боку платника податків. Свалілля податкових органів також породжує кореспондуюче право платників податків використовувати наявні методи процесуального захисту порушених прав та інтересів зі сторони контролюючих органів.

У цьому вбачається ще одна особливість деліктних податкових правовідносин, а саме їх асиметричність. При перевищенні податковим органом меж реалізації наявних владних повноважень з обчислення сум податкових зобов'язань, недоїмок і фінансових санкцій за порушення податкового законодавства у платника податків не виникає будь-якого корелюючого обов'язку щодо визнання цього розрахунку. Платник податків може звернутися до відповідного податкового органу для перерахунку суми податку.

Так, наприклад, в українських реаліях відповідно до п. 266.7.3 ст. 266 Податкового кодексу України платники податку мають право звернутися з письмовою заявою до контролюючого органу за своєю податковою адресою для проведення звірки даних щодо: об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, в тому числі їх часток, що перебувають у власності платника податку; розміру загальної площі об'єктів житлової та/або нежитлової нерухомості, що перебувають у власності платника податку; права на користування пільгою із сплати податку; роз-

міру ставки податку; нарахованої суми податку. У разі виявлення розбіжностей між даними контролюючих органів та даними, підтвердженими платником податку на підставі оригіналів відповідних документів, зокрема документів на право власності, контролюючий орган за своєю податковою адресою платника податку проводить перерахунок суми податку і надсилає (вручає) йому нове податкове повідомлення-рішення. Попереднє податкове повідомлення-рішення вважається скасованим (відкликаним) [3].

У разі визнання платником податків неправомірного розрахунку суми податкового зобов'язання та неприйняття будь-яких подальших дій щодо його оскарження виникають звичайні позитивні податкові відносини, у межах яких є факт перевищення податковим органом своїх повноважень.

На відміну від цього деліктні податкові правовідносини виникають як раз у тому випадку, коли платник податків, фактично не визнавши розрахунку податкового органу, порушує будь-який із процесуальних механізмів заперечення цього розрахунку, відмовляючись, по суті, від виконання своїх обов'язків щодо сплати податків.

Отже, деліктні податкові правовідносини або податкові спори виникають щоразу, коли виявляється порушення норм податкового права і відповідна є реакція у відповідь суб'єктів, чий правовий статус зачіпається даним порушенням, або до чийх обов'язків в силу законодавчо закріплених владних повноважень належать контрольні функції з виявлення та припинення податкового правопорушення.

Класифікація податкових спорів у США є доволі простою. Її основи містяться у главі 76 Кодексу внутрішніх доходів США, яка визначає права учасників податкових спорів, юрисдикцію та правовий статус уповноважених судових органів.

Податкові спори можуть класифікуватися, зокрема, за критерієм ініціатора податкового спору. У цьому випадку виділяють спори, що ініціюються платником податків, і спори, які ініціює Служба внутрішніх доходів США.

У Главі 76 вище наведеного Кодексу згруповані норми, що регулюють відповідні судові процедури:

- процедури, які ініціюються від імені США у федеральних районних судах;
- процедури, які ініціюються від імені платників податків та інших третіх осіб у різних компетентних судових інстанціях США;

- процедури, що ініціюються у Податковому суді США;

- процедури, що ініціюються у зв'язку з переглядом рішень, прийнятих Податковим судом США;

- процедури розподілу тяжкості доказування в рамках судочинства.

Патрісія Т.Морган відповідно до покладеного в основу класифікації юрисдикційного критерію виділяє такі податкові спори [7, с. 4]:

- спори, що розглядаються Претензійним судом США (United States Court of Federal Claims);

- спори, що розглядаються федеральними районними судами США (United States District Court);

- спори, що розглядаються Податковим судом США (United States Tax Court).

Дана класифікація адекватно відтворює особливості американської моделі податкової системи. Юрисдикція згаданих судів дозволяє чітко розділити розглянуті спори за певними групами. При цьому слід зазначити, що будь-який з податкових спорів, що розглядаються судом, має бути вирішеним Службою внутрішніх доходів США, що є неодмінною умовою проходження сторонами обов'язкової процедури досудового врегулювання спорів.

Причому практично будь-який із спорів, вирішених зазначеними судами, може бути розглянутий у апеляційній інстанції в одному з федеральних апеляційних судів США.

Разом з тим зазначена вище класифікація має ряд винятків. Податкові спори, що розглядаються медіаторами в рамках специфічної адміністративної процедури вирішення податкових спорів, взагалі не потрапляють на розгляд суду через підписання учасниками спору специфічної угоди, що передбачає призначення квазіарбітра-«медіатора» та прийняття медіатором рішення як остаточного та безумовно зобов'язуючого сторони до врегулювання цього спору.

Податкові спори, що розглядаються суддями-посередниками Податкового суду США за спрощеною процедурою розгляду незначних справ, також не мають гармонізованої з іншими податковими спорами структури вирішення, оскільки не можуть бути надалі оскаржені у федеральних апеляційних судах США та Верховному суді США.

Прояв взаємозв'язку з податковою політикою держави методів правового регулювання деліктних податкових правовідносин носить більш явний характер, ніж у межах регулю-

вання податкових правовідносин, які не мають спірного характеру. У США такий взаємозв'язок проявляється, зокрема, у діяльності Податкового суду, який приймає рішення з податкових спорів, орієнтуючись, зокрема, і на політичну ситуацію, і навіть на актуальні завдання податкової політики держави у поточному періоді.

Методи правового регулювання деліктних податкових правовідносин відрізняються від методів правового регулювання податкових відносин, які не мають спірного характеру. І ця основна відмінність полягає у тому, що деліктний характер правовідносин призводить до спроб законодавця встановити правову процедуру вирішення спору з урахуванням формальної рівності сторін спору. У той же час, враховуючи структуру деліктних податкових правовідносин, формальна рівність має бути встановлена між нерівними суб'єктами податкового права.

Прояв даного принципу формальної рівності процесуальних противників-суб'єктів деліктних податкових правовідносин притаманний диспозитивному методу правового регулювання, що виявляється, насамперед, у рівному процесуальному статусі.

Проте, слід зазначити, що формальна процесуальна рівність суб'єктів деліктних податкових правовідносин має ґрунтуватися на дотриманні належної правової процедури. В її межах суб'єкти деліктних податкових правовідносин вступають у владні відносини, у яких застосовується імперативний метод регулювання. І тут формальної рівності сторін не спостерігається, оскільки правам уповноважених органів держави на застосування регулюючого впливу на зобов'язаних осіб кореспондує обов'язок останніх, зокрема, зазнавати цей вплив.

Уповноваженими органами влади є суб'єкти владних повноважень, які мають законодавчо встановлені повноваження щодо регулювання та вирішення деліктних податкових відносин. До них традиційно відносять судові та адміністративні органи державної влади. Такими органами у США є Служба внутрішніх доходів, суди відповідної юрисдикції: Верховний суд США, Податковий суд США, Федеральні районні суди США.

Слід зазначити наявність у американському законодавстві специфічних процедур вирішення податкових спорів, які не мають аналогів у нашому вітчизняному праві. Зокрема, це спрощена адміністративна процедура розгляду податкового спору (*fast track mediation procedure*). При цьому у ролі органу влади,

уповноваженого приймати письмове обов'язкове для суб'єктів спору рішення по суті податкового спору, виступають приватні посередники, яким суб'єкти деліктних правовідносин передають відповідні повноваження шляхом укладання угоди.

Таким чином, в американському податковому праві досить є поширеним метод узгодження як один із методів правового регулювання деліктних податкових правовідносин.

Враховуючи викладене, з одного боку, можна говорити про змішаний метод правового регулювання деліктних податкових правовідносин, оскільки цей метод поєднує ознаки наступних загальновідомих методів правового регулювання:

- методу владних приписів (виражається у регулюванні деліктних податкових правовідносин, у визначенні законодавцем (органами представницької влади) певних правил поведінки зазначених суб'єктів відносин у межах певних процедур);

- методу юридичних дозволів (виявляється у наданні учасникам деліктних податкових правовідносин можливостей вибору варіантів своєї поведінки виходячи з наявності в законі дозволених альтернатив, проте даний метод проявляється у даних правовідносинах зовсім інакше, ніж у цивільних правовідносинах, оскільки не скасовує нерівності учасників правовідносин);

- методу узгодження (виражається у зазначеній вище можливості залучення третіх осіб на договірній основі для вирішення податкових спорів, при цьому їх вирішення є обов'язковими для сторін через укладені угоди);

- методу координації (виражається у наданні окремими учасниками деліктних податкових правовідносин свободи у реалізації їх правового статусу).

З іншого боку, можна говорити про окремі прояви різних методів правового регулювання залежно від стадій та етапів розвитку деліктних податкових правовідносин. Отже, можна говорити не про єдиний метод правового регулювання деліктних податкових правовідносин, а про сукупність методів, що утворюють систему, яка базується насамперед на особливостях деліктних податкових правовідносин на різних стадіях їх розвитку.

Система способів правового регулювання (їх набір і критерії застосування) разом із предметом відносин дозволяє відрізнити у правовій системі деліктні податкові правовідносини від інших подібних відносин (наприклад, у галузі

адміністративного чи кримінального права). У американському праві розподіл на галузі права відсутній, що, з одного боку, ускладнює процеси дослідження та вивчення американського права, але з іншого боку, полегшує правозастосування у США.

У США адміністративна процедура вирішення податкових спорів за участю податкових органів або із залученням третіх осіб закріплена у нормах податкового права, а також у нормах процесуального законодавства. Такий підхід, безсумнівно, зручніший для правозастосовників, оскільки передбачає єдність процедури, єдність правового статусу, певні гарантії учасникам деліктних податкових правовідносин.

В американському податковому праві виділяються дві процедури, наявність яких є притаманною більшості економічно розвинених країн, а саме – адміністративна і судова. У наявності двох процедур не вбачається жодної суперечності, навпаки, обидві процедури гармонійно поєднуються одна з одною, дозволяючи гарантувати платникам податків максимально справедливе та належне дотримання їх основних прав та свобод.

Наявність встановленого законодавцем правового зв'язку між двома процедурами, а також виділення в рамках відповідних нормативно-правових актів стадій розвитку тієї чи іншої процедури дозволяє говорити про систему процедур вирішення податкових спорів у США або систему регуляторів деліктних податкових правовідносин.

Гармонійне співіснування подібних процедур вирішення податкових спорів у США здійснюється за рахунок застосовуваних правил тлумачення, а також доктринальних презумпцій та принципів, що дозволяють американським судам, зокрема у сфері податкового права, оперувати наявними правовими правилами, судовими прецедентами, що складають у межах правової процедури (*due process of law*) цілісну систему.

Зазначені презумпції та принципи і будуть предметом розгляду в цій статті, а їх характеристика дозволить усвідомити місце та роль доктрини американського податкового права як самостійної частини правових процедур регулювання деліктних податкових правовідносин.

Слід зазначити, що доктрина настільки щільно переплітається з «судовим правом», створеним американськими судами в результаті прецедентного регулювання, що говорити про її самостійний регулятивний вплив, по суті, не доводиться.

Доктринальні підходи чи способи тлумачення статутного права судами, і навіть концепції доктринального праворозуміння, використовуючи які суд створює нові судові прецеденти без будь-якого статутного регулювання (*cases of first impression*), в американському праві називають юридичними максимами (*maxims*), що можна перекласти як «правила» чи «канони» [4, с. 51].

Вивчення та описання зазначених максимум є актуальним питанням в американській правовій науці, проте багато авторів, наприклад У. Бернам, підкреслюють суперечливий характер максимум і відсутність правового обґрунтування застосованої максимуми в судовому рішенні. У. Бернам дає досить докладне і обґрунтоване описання застосовуваних методів колізійного регулювання, які мають сенс розглянути докладніше [1, с. 127].

Правило явного сенсу (*the plain meaning rule*) досить часто застосовується судами для тлумачення статутних норм і має на меті те, що при тлумаченні норм закону суд повинен керуватися загальноприйнятим значенням слів, а не робити на наявні у статтях американського статутного законодавства посилання на історію прийняття норм, супутні дебати та правове обґрунтування прийняття статті у редакції, що трактується законодавцем.

Одним із головних аргументів застосування такого підходу у правозастосовній практиці судів є доказ про адекватне сприйняття статутної норми судами, а також пересічними громадянами, які не є досвідченими у правових питаннях. Прикладом застосування правила явного сенсу може бути розглянута Верховним судом США справа *Caminetti v. United States*, 1917.

Правило суспільного призначення (*the social purpose rule*) дозволяє суду шляхом тлумачення статуту реалізувати суспільне призначення, заради якого коментований статут приймався. Одним із ранніх проявів даного методу тлумачення статутів у США стало прийняття Верховним судом США рішення у справі *Holy Trinity Church v. United States*, 1892.

Застосування цього правила найчастіше означає виникнення колізії з описаним раніше правилом явного сенсу. Для часткового усунення зазначеної колізії застосовується так званий поріг абсурдності (*absurdity limit*), що є своєрідним цензом, відповідно до якого достеменно значення слів статуту сприймається доти, поки це є розумним.

Правило безпосереднього контексту юридичних термінів можна реалізувати декількома способами. Так, згідно з правилом тлумачення *eiusdem generis* (того ж роду або виду), якщо загальноприйняті слова відносяться до понять статуту, то вони ж відносяться і до інших понять, прямо згаданих статутом. Прикладом застосування цього правила є рішення Верховного суду США у справі *Harrison v. P.P.G. Industries, Inc.*, 1980. Відповідно до правила (каноном) *poscitur a sociis* слово розпізнається в контексті навколишніх положень про сферу правового регулювання, умови застосування, цілі визначення тощо. Прояв даної максими можна виявити у рішенні Верховного суду США у справі *Jarecki v. GD. Searle & C*, 1961.

Правило негативної конотації означає, по суті, заборону розширювального тлумачення статуту або виключення можливості застосування положень статуту прямо не передбачених випадків. Це правило також називається канон *expressio unius*. Прикладом застосування цього правила може бути рішення Верховного суду США у справі *Tennessee Valley Authority v. Hill*, 1978. Різновидом зазначеного правила є максима, що нерідко застосовується судами романо-германської правової системи при вирішенні правових колізій між різними правовими нормами, згідно з якою спеціальна норма переважає над загальною.

Ряд правил тлумачення статутів був народжений під впливом зовнішніх факторів та загальних правових презумпцій, що є основою більшості розвинених правових систем сучасності. До таких правил належать, наприклад: правило сприяльності у сферах застосування публічного права (*rule of lenity*); правило поваги судів до адміністративного тлумачення статутів; правило тлумачення статутів у межах основних моральних цінностей.

В основі правила сприяльності лежить загальноприйнята правова концепція про трактування всіх невизначеностей закону на користь фізичної особи-платника податків. Аналогічний підхід використовується й в українському податковому праві. Так, зокрема, відповідно до п. 4.1.4 ст. 4 Податкового кодексу України презумпція правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюю-

ючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу [3].

Крім того, у подоланні колізійності чинного податкового законодавства вагомим роль може відігравати правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, яке застосовує Європейський суд з прав людини в своїй практиці. Тут показовим є остаточне рішення ЄСПЛ від 14 січня 2011 року у справі «Щокін проти України», в якому Суд дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих статтею 1 Першого протоколу до Конвенції, по-перше, в зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким і узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону і не забезпечувало адекватність захисту від свавільного втручання у майнові права заявника; по-друге, національними органами не була дотримана вимога законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим для заявника – платника податку, коли у його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування.

Правило поваги судів до адміністративного тлумачення статутів має значення, насамперед, у зв'язку з тим, що саме адміністративне тлумачення – це різні інструкції адміністративних органів влади, що роз'яснюють порядок правозастосування статутів, – є найбільш доступними для непідготовлених платників податків, а отже, є для останніх основним орієнтиром при визначенні їх правової позиції з питань оподаткування.

Правило тлумачення статутів у рамках основних моральних цінностей, на нашу думку, додаткових коментарів не потребує. Застосування зазначених максимумів можна знайти у рішеннях Верховного суду США у справах *United States v. Wiltberger*, 1820, *Webster v. Doe*, 1988.

При прийнятті рішень та тлумаченні норм статутів суди періодично вдаються також до методу аналогії, тобто застосування положень судових актів і статутів, які не належать до аналізованих правовідносин, проте регулюють схожі за своїм правовим статусом відносини. Прикладом такого правозастосування є рішення, прийняте Верховним судом США у справі *Agency Holding Corp. v. Malley-Duff & Associates*, 1987.

Окрім зазначених загальноправових методів тлумачення американського статутного права судами у податковій сфері застосовуються

також спеціальні галузеві методи. Дані методи, як і перелічені раніше загальноприйняті, засновані частково на доктрині, частково на раніше прийнятих судових актах.

Одним із найбільш спірних методів та концепцій судового тлумачення статутних норм є концепція визначення добросовісності дій платника податків. Законодавчого визначення поняття «добросовісності дій платника податків» в американському праві немає. Суди самі визначають критерії, за допомогою яких намагаються виявити «добросовісність» або «недобросовісність» дій платника податків.

За нашим переконанням принцип добросовісності платника податків означає, як один із варіантів, що подані платником податку контролюючому органу документи податкової звітності є дійсними, відтворюють господарські операції, що є об'єктом оподаткування. У площині процесуального регулювання презумпції добросовісності платника податків відповідає обов'язок доведення контролюючим органом правомірності прийнятого рішення в судовому процесі, порушеному за позовом платника податків про скасування рішення як неправомірного.

Аналіз вітчизняної судової практики податкових спорів останніх років вказує на новітній погляд на загально відомий принцип «добросовісності платника податку», а саме через призму так званої «розумної обачності». Презумція «добросовісності платника податків» полягає також в тому, що платник податків не може відповідати за порушення, допущені іншими особами, якщо не було доведено його безпосередню участь у правопорушенні. Одноставною позицією судів була в тому, що фіктивність контрагента платника податків сама по собі не свідчить про обізнаність платника податків про протиправний характер діяльності його контрагентів, а відповідно й про фіктивність самих господарських операцій.

Нині вищезгаданий підхід змінився, зокрема, тепер платник податків може відповідати за недобросовісність свого контрагента, оскільки він сам його обрав, а отже повинен був бути передбачливим. Подібний підхід простежується у практиці Європейського суду з прав людини, зокрема, у рішенні «Булвес АД проти Болгарії», згідно якого платник не має нести відповідальність за зловживання, вчинені його постачальником, якщо він не знав про такі зловживання і не міг про них знати. Отже, «обачний» платник податку повинен надати докази перевірки свого контрагента на предмет податкової «добросо-

вісності» як за доступними базами даних, так і навести докази на підтвердження обґрунтованості вибору контрагента тощо.

Патрісія Т. Морган, оцінюючи прагнення будь-якого платника податків знизити свій податковий тягар, вказує, що прояв цього прагнення може бути кваліфікований як законна податкова економія (tax avoidance) і в цьому випадку ми визначаємо дії платника податків як добросовісні, в іншому випадку як ухилення від сплати податків (tax evasion), дії платника податків відповідно, у кращому разі, не є добросовісними [7, с.5].

Вчена вказує, що у разі неможливості застосувати інші критерії кваліфікації дій платника податків як ухилення від сплати податків, застосовується критерій добросовісності дій платника податків, який полягає у визначенні справжніх мотивів дій або психічне ставлення платника до дій, що здійснюються [7, с. 5].

Кодекс внутрішніх доходів США не містить розмежувань між цими двома поняттями, відносячи будь-яке з діянь платника податків, що містить формальні ознаки складу податкового правопорушення, до винно вчинених податкових правопорушень.

Ознаками недобросовісності поведінки платників податків, на думку Верховного суду США, сформульованому у рішенні у справі *Spies v. United States*, 1943, можуть бути: «ведення подвійного бухгалтерського обліку, виготовлення фальшивої або недостовірної звітності та декларацій, виготовлення фальшивих документів первинного обліку, знищення документів обліку та бухгалтерських реєстрів, приховування активів та об'єктів оподаткування, вплив на третіх осіб з метою запобігання вчиненню необхідних відповідно до податкового законодавства дій, що ведуть до приховування та обману.

З категорією «добросовісність» у податковому праві США безпосередньо пов'язаний ще один доктринальний принцип, який застосовується при аналізі дій платників податків та тлумаченні норм статутного права, а саме принцип застосування відповідальності за незаконне створення, розповсюдження, надання та використання незаконних податкових притулків (abusive tax shelters). Незаконні податкові притулки є не передбачені статутами та чинною судовою практикою способи ухилення від сплати законно встановлених податків, засновані на використанні прогалін у правовому регулюванні і створюються з єдиною метою – ухилення від сплати податків.

Джон Палтер (John Palter), Стівен Селч (Steven Selch) критикують законодавця, а також Верховний суд за відсутність чіткого переліку незаконних податкових притулків, а також розмитість формулювання самого поняття, що може призводити до невизначеності у питаннях правозастосування, а головне, нерозуміння платниками податків законності (або незаконності) тих чи інших дій [8].

Служба внутрішніх доходів США періодично випускає інформаційні листи, в яких застерігає платників податків від використання незаконних податкових притулків, однак, наводячи приклади таких притулків, СВД США надає інформацію надто загального характеру. Так, наприклад, у публікації, випущеній відділом кримінальних розслідувань СВД США, йдеться про часте використання в якості незаконних податкових притулків міжнародних бізнес-корпорацій та трастових фондів.

При судовому аналізі дій платників податків, тлумаченні їх сутності стосовно норм статутного права у американському праві застосовується також доктрина аналізу ланцюжка угод (chain actions disclosure). Відповідно до цієї доктрини пов'язані між собою правочини повинні відповідати нормам статутного права, а також судовій практиці незалежно від відповідності кожної конкретної угоди чинному законодавству. Розглянута доктрина включає також пошук підприємницької мети угоди.

Якщо єдиним економічним результатом або підприємницькою метою ланцюжка таких угод є ухилення від сплати податків, таке ухилення слід визнати незаконним та застосувати звичайні наслідки, передбачені Кодексом внутрішніх доходів США у разі незаконного ухилення від сплати податків.

Підприємницькою метою угоди або економічним результатом може бути створення нових робочих місць, розвиток клієнтської бази, так само як і конкретний матеріальний ефект, що виражається у збільшенні кількості та вартості активів, отриманні прибутку тощо. Звісно ж, що цей ефект може бути визначено за допомогою застосування стандартних юридичних категорій, оскільки має суто економічний характер.

Описані вище правові способи тлумачення норм статутного права, і навіть правові засади і презумпції відіграють роль сполучних ланок, що з'єднують джерела американського податкового права в єдину систему, яка дозволяє здійснювати ефективне податкове адміністрування. Щодо процедур вирішення податкових

спорів це ще означає й особливу конструкцію правового обґрунтування, яка застосовується як діючими суддями, так і юристами, які захищають позиції платників податків чи, навпаки, податкові органи у межах податкових спорів.

На характеристиці даної конструкції слід зупинитися докладніше.

У. Бернам вказує такі чотири компоненти структури правового обґрунтування [1, с. 128]:

- 1) формулювання обговорюваного питання;
- 2) вказівку на застосовні норми права;
- 3) застосування норми права до конкретних обставин справи;

4) формулювання висновків із застосування норми права до фактів.

Така структура правового обґрунтування може бути застосована й у континентальних правових системах, зокрема в українській правовій системі.

Термін «правове обґрунтування» можна порівняти із звичним терміном «доказування».

Предмет доказування можна визначити як сукупність причин матеріально-правового характеру, встановлення яких необхідне суду для правильного вирішення справи та обов'язок доказування якого лежить на сторонах.

До предмета доказування можна віднести:

1. юридичні факти матеріально-правового характеру, що обґрунтовують вимоги та заперечення осіб, які беруть участь у справі;

2. юридичні факти процесуально-правового характеру, що мають значення для вирішення справи;

3. доказові факти, що мають найчастіше непряме відношення до справи, проте мають значення для розгляду справи по суті.

Застосування норми права до конкретної ситуації та формулювання висновків у тому вигляді, як це прийнято в американській практиці, а саме, з посиланнями на наявні прецеденти, аналізом висловленої правової позиції та її історичної рестроспективи, в Україні не належать до предмета доказування. Занадто велика різномірність судової практики, і навіть відсутність прецедентного значення судових актів роблять дані компоненти у структурі вітчизняного правового обґрунтування неможливим для врахування.

Варто зазначити, що перші два компоненти правового обґрунтування збігаються за правовим наповненням як в американській правовій системі, так і в будь-якій з континентальних правових систем, з тією лише різницею, що в залежності від діючих у цих системах принци-

пів ті чи інші дії можуть розцінюватися як протиправна поведінка чи, навпаки, правомірна.

Наповнення третього та четвертого компонентів правового обґрунтування в американському податковому праві є унікальним. Застосування норми права до конкретних обставин справи передбачає доведення зацікавленою особою наявності ознак та умов дії норми, гіпотези норми в конкретному відношенні. В американському праві сама структура юридичної норми вказує на інший порядок дій.

Багато американських правознавців наголошують, що статутне право застосовується в тому контексті, який йому надають судові рішення, що тлумачать та роз'яснюють порядок застосування статутів. У зв'язку з цим створюється обґрунтована думка, що американського права просто не існує без судових актів як його джерел.

На думку професора М. Шапіро, судді часто вибудовують свої думки як мозаїку з цитат та коментарів, що стосуються попередніх судових рішень. Навіть коли справа пов'язана з тлумаченням статуту, необхідне формулювання статуту може ховатися в примітці. Таким чином, у багатьох випадках суддя відкрито заявляє, що основним джерелом правової норми, що застосовується в даній справі, є попереднє судове рішення, а не положення статуту [5, с. 135].

Отже, і застосування норми до конкретних обставин справи буде опосередковано наявною судовою практикою і зводиться, по суті, до раніше знайдених способів та правил застосування норми до аналогічних обставин. Метод аналогії широко використовується американськими суддями під час кваліфікації обставин справи.

В Україні її судові рішення не мають прецедентного характеру, крім рішень Конституційного Суду України та за винятком того, що у ст. 2, ч. 2 ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства України та ч. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» регламентовано, що судові рішення, які набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. При цьому, у ст. 370 КАС України додатково закріплено, що судове рішення, яке набрало законної сили, є обов'язковим для учасників справи, для їхніх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організа-

цій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України, а у випадках, встановлених міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або за принципом взаємності, – за її межами; невиконання судового рішення тягне за собою відповідальність, встановлену законом [2].

Судові акти застосовуються судами в загальнообов'язковому порядку і належать для судів до джерел права та є обов'язковим компонентом правового обґрунтування. І в Україні відповідно до ч. 5 ст. 242 Кодексу адміністративного судочинства України при виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду [2].

Як справедливо вказує професор Morris L. Cohen, попри те, що статuti мають пряму дію та імперативну забезпеченість, вони часто не мають жодного ефекту доти, доки не будуть витлумачені та застосовані до конкретних обставин суддею [6, с. 9].

Так само при формулюванні наслідків застосування норми права до фактичних обставин американські юристи, насамперед, аналізують висновки про характер та правила правозастосування конкретних норм у світлі раніше прийнятих судових рішень.

Раніше проаналізовані правила тлумачення статутів призводять до пошуку правознавцями сенсу статуту, закладеного законодавцем, який може бути очевидним при буквальному тлумаченні норми. Прикладом такого тлумачення є рішення Верховного суду США у справі *Holy Trinity Church v. United States* 1892, в якому суд виключив із числа осіб, які підпадають під дію статуту, окрему категорію осіб лише на підставі власне розглянутого змісту статуту, а отже, прийняв рішення не застосовувати норми статуту до цієї категорії осіб.

Подібна практика створює відкрите поле для виникнення колізій та суперечливого правозастосування, що може, у свою чергу, ускладнювати послідовне правозастосування. Проте, показники ефективності роботи американських процедур вирішення податкових спорів свідчать про протилежне. У зв'язку з цим, на нашу думку, роль судових актів та їхнє широке використання американськими правознавцями на всіх стадіях правозастосування слід віднести до позитивних особливостей американської правової системи.

Стосовно досліджуваних процедур вирішення податкових спорів це означає, що ста-

тутні положення так само як і окремі приклади судових прецедентів, становлять загальну частину знань про сферу податкових правовідносин з американського податкового права.

У зв'язку з виявленою раніше різницею у розумінні терміна «правове обґрунтування» в Україні та США є доцільним зупинитися та проаналізувати структуру норми американського статутного права. У вітчизняній правовій науці класична структура норми права складається з трьох елементів: гіпотези, диспозиції та санкції. Так, норму права можна визначити як загальне правило регулювання суспільних відносин, за яким його адресати повинні за певних умов (гіпотеза) діяти як суб'єкти певних прав та обов'язків (диспозиція) під загрозою настання несприятливих для них правових наслідків (санкція).

Що стосується вітчизняного податкового права, то елементи норми податкового права можна описати так: відповідно до усталеної в юридичній науці традиції гіпотезою називається частина норми податкового права, в якій укладені зміст самого правила поведінки, фактичні умови реалізації норми або обставини, за наявності яких треба або можна діяти певним чином. Водночас, гіпотеза може розумітися як сукупність всіх обставин, що мають правове значення, що включає в себе не тільки юридичні факти та стани, а й якості суб'єктів права, правові цілі, процесуальні обставини (способи та терміни вчинення юридично значимих дій), правила дії нормативних актів у часі, у просторі та за колом осіб, прийоми вирішення правових колізій, тобто обставини, які мають юридичне значення і породжують значні наслідки.

Диспозиція – це центральна частина податково-правової норми, яка формулює зміст правила поведінки, що містить припис, дозвіл або рекомендації, що визначається цією нормою права.

Санкція – це частина норми податкового права, в якій вказується на правові наслідки – заохочувальні (сприятливі наслідки) або каральні (несприятливі наслідки) заходи, що настають у разі належного дотримання або порушення встановленого цією нормою правила.

Стосовно американської правової системи структура норми статутів має низку додаткових елементів, які можна було б вважати факультативними і такими, що не мають істотного значення, якби не зазначені нами вище особливості американської правової системи, пов'язані з правилами та принципами тлумачення норм статутного права, а також правовими

принципами та презумпціями, що діють у сукупності з нормами статутного права при судовій правотворчості.

Крім трьох зазначених класичних елементів норми американського статутного права мають низку додаткових елементів. Одним з таких елементів є посилання на історію модифікації норми, що включає вказівку на рік та назву статуту, що змінював або скасовував норму, а також текст внесеної зміни, якщо така була.

Цей елемент пропонує необхідні первинні передумови для історико-правового аналізу думки законодавця та виявлення істинного сенсу норми. Історія прийняття актів статутного законодавства у США, а також супутні дебати законотворців відображаються у щорічних звітах комітетів законодавчих органів США. Ці звіти містять характеристику законопроектів, розроблених комітетами після детального вивчення відповідної сфери права, аналізу доказів та аргументів на користь або проти прийняття законопроекту, а також результати голосування членів комітету щодо направлення законопроекту на розгляд та затвердження до відповідної палати Конгресу.

У межах американської правової системи даний історико-правовий елемент норми не може бути безпосередньо віднесено до гіпотези норми у рамках наведеного вище визначення. Проте видається, що відсутність такого елемента правозастосування норм статутного права США було б складним (насамперед, за рахунок збільшення суперечливого судового тлумачення).

П'ятий додатковий елемент норми американського права, що не є з встановлених раніше причин факультативним, – це вказівка на перелік цитованості норми та її тлумачення в основних, найважливіших для правозастосування прецедентних судових актах. Вказівка на основні судові прецеденти, що роз'яснюють порядок правозастосування норм статутного права в нормі, є відправною точкою для юристів, які аналізують норму стосовно розглянутих відносин.

Американські правозастосовники, зазвичай, ними не обмежуються і аналізують збірники судових актів щодо наявності регулювання аналізованої сфери відносин ретельніше.

Висновок. Податкові правопорушення є підставою для виникнення деліктних податкових правовідносин (податкових спорів), що визначаються як суспільні відносини, які виникають у зв'язку з порушенням законного порядку

встановлення, обчислення, справляння та стягнення податків та інших обов'язкових платежів з юридичних та фізичних осіб як платників податків до бюджетної системи, а також встановленням державним контролем.

Вивчення специфіки американських деліктних податкових правовідносин у правовій системі США цікаво, в першу чергу, через можливість використання отриманих результатів дослідження на практиці, а саме при визначенні шляхів подальшого реформування чинного законодавства України, зокрема, при вирішенні питання реформування процесуального законодавства у сфері адміністративного та податкового права.

В американському праві передбачені дві процедури вирішення податкових спорів – адміністративна та судова, причому зміст цих процедур відрізняється від аналогічних процедур вирішення податкових спорів в Україні.

Велике значення для розуміння сутнісних характеристик зазначених процедур має аналіз джерел правового регулювання. Серед джерел правового регулювання процедур вирішення податкових спорів в американському праві виділяють в якості актів статутного права судові акти, що мають прецедентну силу, та нормативно-правові акти уповноважених американських органів влади, а також правову доктрину.

Розглянута структура правового обґрунтування дозволила виявити сполучні ланки між структурними елементами американської правової системи, без яких її частини не можуть розглядатися як ефективний регулятор податкових відносин.

Список використаних джерел:

1. Бернам У. Правовая система США. М.: «Новая юстиция», 2006. 1216 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України в редакції від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII // Режим електронного доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#n6636>.
3. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Режим електронного доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
4. Шумилов В.М. Правовая система США: Учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Междунар. Отношения, 2006. 400 с.
5. Martin Shapiro. Courts: A Comparative and Political Analysis. University of Chicago Press, 1981. 240 p.
6. Morris L. Cohen. Legal Research in a Nutshell. – St. Paul, Minn.: West Publishing co., 1985. 167 p.
7. Patricia T. Morgan. Tax procedure and tax fraud in a nutshell. -2nd ed. St. Paul, Minn. 1999, West Group, 120 p.
8. <http://accounting.smartpros.com/x38791.xml>.

Vasylieva I. A. Tort tax relations in the USA and the system of their regulators

Tort tax relations can be characterized as public relations arising due to the violation of current legislation on the establishment, calculation, collection and administration of taxes and other mandatory payments from legal entities and individuals as taxpayers to the budget system, as well as in the order of state control over the specified. Tort tax relations in essence are protective tax relations with their inherent features. They ensure the implementation of the protective function of law.

The above definition of tortious tax relations reflects the protective nature of these relations, which, in our opinion, is a more correct approach than disclosing the concept of tortious tax relations through the numerous objects of such legal relations.

In this regard, the main content of tortious tax relations is the conflict between the taxpayer's right to legal tax savings and the obligation of the relevant statutory subjects of power to follow the legal procedure for establishing, calculating, collecting and administering mandatory payments.

The analysis of sources of legal regulation is of great importance for understanding of the essential characteristics of tax dispute resolution procedures in the United States. Among the sources of legal regulation of tax dispute resolution procedures, American law distinguish acts of statutory law, judicial acts that have precedent, and regulations of the authorized American authorities, as well as legal doctrine.

A harmonious coexistence of judicial and administrative procedures for resolving tax disputes in the United States has been carried out through the application of rules of interpretation, as well as doctrinal presumptions and principles that allow American courts, particularly in tax law, to operate with existing legal rules, court precedents.

Key words: *conflict, tax dispute, protection of rights, taxpayer, subject of power, court, appeal.*