

# Правова позиція

( правонаступник наукового журналу  
“Вісник Академії митної служби України.  
Серія: “Право” )

№ 4 (25)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких  
можуть публікуватися результати дисертаційних робіт  
з юридичних наук (Наказ Міністерства освіти і науки України  
від 16.05.2016 р. № 515, додаток 11)*



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2019

**Правова позиція**  
**(правонаступник наукового журналу “Вісник Академії митної служби України.**  
**Серія: “Право”)**  
Науковий журнал  
Видається чотири рази на рік

Рекомендовано до друку та до поширення через мережу Інтернет вченою радою  
Університету митної справи та фінансів (протокол № 8 від 16.12.2019)

**«Правова позиція» включено до міжнародної наукометричної бази**  
**Index Copernicus International (Республіка Польща)**

*Редакційна колегія:*

**Приймаченко Д. В.** – д.ю.н., проф.  
(головний редактор);

**Мінка Т. П.** – д.ю.н., доц.  
(заступник головного редактора);

**Варава В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Гармаш Є. В.** – к.ю.н., доц.;

**Гелерт Лотар** – д.ю.н., проф., Німецький урядовий університет державного управління (Федеративна Республіка Німеччина);

**Гречанюк С. К.** – д.ю.н., проф.;

**Додін Є. В.** – д.ю.н., проф., заслужений діяч науки і техніки України;

**Кашубський Михайл** – доктор філософії, доц., Університет Чарльза Стерта, голова Секретаріату Міжнародної мережі митних університетів (Австралія);

**Книш С. В.** – к.ю.н., доц.;

**Легеза Є. О.** – д.ю.н., проф.;

**Ліпінський В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Лютіков П. С.** – д.ю.н., доц.;

**Макаренко А. В.** – к.ю.н.;

**Миролюк Р. В.** – д.ю.н., проф.;

**Перецьолкін С. М.** – к.ю.н., доц.;

**Раковський Мачей** – доктор габ., доц., Лодзький університет, (Республіка Польща);

**Сабо Андреа** – доктор наук, проф., Університет публічної служби (Угорська Республіка);

**Сироїд Т. Л.** – д.ю.н., проф.;

**Тертишник В. М.** – д.ю.н., проф.;

**Тильчик В. В.** – к.ю.н., доц.;

**Чижович Веслав** – доктор наук у галузі митної політики та митного права, проф., Головна торгова школа у Варшаві (Республіка Польща);

**Щербина В. І.** – д.ю.н., проф.

ISSN 2521-6473

Коректори: Н. В. Пірог, Н. С. Ігнатова  
Комп'ютерна верстка: К. В. Бараненко

Свідоцтво про державну реєстрацію: серія КВ № 21947-11847ПП від 31.12.2015 р.

Адреса: м. Дніпро, вул. Володимира Вернадського, 2/4, 49000

Тел.: +38 (099) 729 63 79

Електронна адреса: editor@legalposition.umsf.in.ua

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а

Телефон +38 (0552) 39-95-80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.

Підписано до друку 20.12.2019. Формат 60×84/16. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 13,72. Обл.-вид. арк. 21,29.

Наклад 300 прим. Замовлення № 0120/20.

---

## ЗМІСТ

### ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ПРАВА

- О. Б. Ганьба.** Особливості класифікації архаїчних відносин родового суспільства ..... 7
- А. А. Пилипенко, В. В. Копілець, В. М. Піпенко.** Прожитковий мінімум: виживати чи мігрувати?..... 13
- В. С. Тарасенко.** Реформа прожиткового мінімуму в Україні ..... 19

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

- А. В. Аксютіна.** Принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами ..... 25
- Є. В. Буличов.** Класифікація адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів..... 32
- Ю. Д. Кунєв, В. О. Дувінг.** Публічно-адміністративна діяльність – об’єкт адміністративно-правової науки..... 40
- Є. О. Легеза.** Імплементация позитивного зарубіжного досвіду митного оформлення, вартості та контролю транспортних засобів у вітчизняне законодавство ..... 49
- Ж. М. Мельник-Томенко.** Принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом: теоретико-правовий аналіз ..... 56
- В. В. Пацкан.** Засади адміністративно-правового статусу рахункової палати як вищого органу аудиту України..... 61
- А. А. Приходько.** Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні..... 69
- О. І. Приходько.** Характеристика повноважень представника в адміністративному процесі ..... 75
- Л. М. Тимченко.** Євроінтеграційні напрями вдосконалення системи надання адміністративних послуг ..... 83
- В. В. Топольницький, Б. М. Тична.** Проблеми правового регулювання понять «воєнний стан», «стан війни» та «воєнний час»..... 91

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

- П. Д. Гуйван.** Темпоральна визначеність правозастосування у світлі принципів Європейського суду з прав людини..... 100
- О. М. Коваль.** Деякі проблеми створення і використання голограми людини: правові новели та сучасні цифрові технології ..... 107
- Н. В. Локтева-Маклашова, М. О. Майстренко.** Проблемні питання сучасного стану реформування обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення..... 114
- А. А. Пилипенко, М. А. Волкова, О. М. Радзецький.** Право на страйк: українські реалії ..... 121
- М. Ю. Покальчук.** Деякі правові питання ведення особистих селянських господарств..... 129
- Л. В. Таран.** Щодо актуальних питань господарювання закладів позашкільної освіти ..... 134

---

## ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

<b>О. В. Василюва-Карвацька.</b> Криміналістичний аспект розслідування торгівлі людьми.....	140
<b>Л. П. Грицько.</b> Криміналістична алгоритмізація: окремі проблеми теорії та практики .....	145
<b>Л. В. Гусар.</b> Проблеми визначення поняття тероризму .....	151
<b>Ш. Б. Давлатов.</b> Особливості призначення додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.....	158
<b>О. В. Карнаухов, В. В. Варава.</b> Антологія криміналістичного забезпечення: наукові погляди та принципи .....	166
<b>М. В. Кікалішвілі.</b> Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності .....	173
<b>В. М. Кравчук.</b> Вимоги щодо несумісності посади судді з іншими видами діяльності: порівняльний конституційно-правовий аспект .....	179
<b>В. В. Майоров.</b> Мета діяльності Національної поліції України: сучасні погляди на розуміння .....	186
<b>Н. З. Рогатинська.</b> Вектори протидії митній злочинності в Україні та світі .....	191
<b>Г. М. Собко.</b> Особливості об'єктивних та суб'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном та їх законодавче відображення .....	198
<b>Ю. В. Тищенко.</b> Використання нетрадиційних методів криміналістичної техніки при розслідуванні злочинів, пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби .....	205

## Трибуна Молодого Науковця

<b>Л. О. Андрієвська, А. В. Крупіцька, Д. О. Скляр.</b> Заочний розгляд справи, його значення та місце в цивільному процесі .....	211
<b>Т. Б. Герелюк.</b> Кваліфікуючі ознаки знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини в Україні та країнах Східної Європи.....	218
<b>М. О. Ларіонов.</b> Договори про попереднє узгодження ціноутворення: поточний стан та перспективи для України .....	224
<b>А. А. Пилипенко, М. Завгородній, С. Мороз.</b> Трудові права працівників з обмеженими можливостями: особливості національного правового регулювання та зарубіжний досвід .....	230

---

## CONTENTS

### HISTORY AND THEORY OF LAW

- O. B. Hanba.** Peculiarities of archaic classification relationship of the tribal society .....7
- A. A. Pylypenko, V. V. Kopilets, V. M. Pipenko.** Subsistence minimum: survive or migration? .....13
- V. S. Tarasenko.** Reform of minimum subsistence level in Ukraine .....19

### ADMINISTRATIVE AND CUSTOMS LAW

- A. V. Aksyutina.** Principles of administrative and legal support for population by cultural services .....25
- Ye. V. Bulychov.** Classification of public services in the field of recovering taxes and duties .....32
- Yu. D. Kunev, V. O. Duving.** Public-administrative activities – the object of the administrative and legal science .....40
- Ye. O. Leheza.** Implementation of positive foreign experience of customs declaration, value and control of vehicles in domestic legislation .....49
- Zh. M. Melnyk-Tomenko.** The principle of equality of all participants in the lawsuit before the law and the court: a theoretical and legal analysis .....56
- V. V. Patskan.** Bases of administrative and legal status of the Accounting Chamber as a supreme audit institution of Ukraine .....61
- A. A. Prikhodko.** Definition of the concept of public administration in the field of prevention and anti-corruption in Ukraine .....69
- O. I. Prikhodko.** Characterization of authorities of representative in administrative process .....75
- L. M. Timchenko.** Eurointegration areas for improvement the public services providing system .....83
- V. V. Topolnitskyi, B. M. Tychna.** Problems of legal regulation of the concepts of “martial law”, “state of war” and “war time” .....91

### CIVIL LAW

- P. D. Guyvan.** The temporal certainty of enforcement in the light of the principles of the European court of human rights .....100
- O. M. Koval.** Some problems of creation and use of the holograms: legal issues and modern digital technologies .....107
- N. V. Loktieva-Maklashova, M. O. Maistrenko.** Current state of reforming of agricultural land turnover in Ukraine: existing problems .....114
- A. A. Pylypenko, M. A. Volkova, O. M. Radzetskyi.** Right to strike: Ukrainian realities .....121
- M. Yu. Pokalchuk.** Some legal issues for subsidiary farming .....129
- L. V. Taran.** Some actual questions about extracurricular education's business .....134

---

## PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

<b>O. V. Vasylova-Karvatska.</b> The criminalistic aspect of trafficking in human beings .....	140
<b>L. P. Grynko.</b> Criminalistic algorithmization: specific problems of theory and practice .....	145
<b>L. V. Husar.</b> Problems of decision concept terrorism .....	151
<b>Sh. B. Davlatov.</b> Peculiarities of the purpose of the additional punishment as a loss of the right to certain employment or to act in certain activities .....	158
<b>O. V. Karnauhov, V. V. Varava.</b> Anthology of criminalistics providing: scientific views and principles .....	166
<b>M. V. Kikalishvili.</b> Information and analytical support of anti-corruption crime strategies and tactics .....	173
<b>V. M. Kravchuk.</b> Requirements about repugnance of justiceship with other types of activity: constitutionally-legal aspect .....	179
<b>V. V. Mayorov.</b> Purpose of the National Police of Ukraine: modern views on understanding .....	186
<b>N. Z. Rogatynska.</b> Customs crime vectors in Ukraine and the world .....	191
<b>G. M. Sobko.</b> Objective and subjective signs of violent appropriation of property and their legislative definitions .....	198
<b>Yu. V. Tyshchenko.</b> Use of unconventional forensic techniques in investigating evasion of military service .....	205

## TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

<b>L. O. Andriievskia, A. V. Krupits'ka, D. O. Sklyar.</b> Correspondence examination of case, significance and place in the civil process .....	211
<b>T. B. Gereliuk.</b> Qualifying signs of destruction, demolition or damage of cultural heritage sites in Ukraine and Eastern Europe .....	218
<b>M. O. Larionov.</b> Advanced pricing agreements: current state and prospects for Ukraine .....	224
<b>A. A. Pylypenko, M. Zavorodnii, S. Moroz.</b> Labor rights of disabled employees: features of the national legal regulation and foreign experience .....	230

УДК 340.15.01

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-7-12>

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

## ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ АРХАЇЧНИХ ВІДНОСИН РОДОВОГО СУСПІЛЬСТВА

*У статті аналізується питання класифікації архаїчних правовідносин за різноманітними критеріями, зокрема: за формою виразу мононорм; простором дії; еволюційними ознаками та призначенням у суспільному житті; спрямованістю архаїчного регулювання; внутрішньою сутністю та змістом; характером діянь суб'єктів архаїчних правовідносин.*

*Стверджується, що визнання існування архаїчного права та, відповідно, архаїчних правовідносин у первіснообщинному суспільстві як головного соціо-нормативного регулятора відносин первісного соціуму докорінно віддаляє часові межі зародження правовідносин як самостійного юридичного явища у правовій історії людства.*

*Наголошується на тому, що співвідношення змістовних форм виразу мононорм і породжуваних ними архаїчних правовідносин (ритуальних, магичних, обрядових, культових, міфічних та інших) були достатньо складними, різнобічними, багатоваріантними та взаємопроникними. Адже міф обґрунтовував і пояснював звичаї, звичаї матеріалізували міфи, міфологічні героїчні події знаходили своє вираження в обрядах і ритуалах тощо.*

*Зуважується, що за еволюційними ознаками та призначенням у суспільному житті архаїчні правовідносини поділяються на перехідні та примирювальні (консервуючі). При цьому останні знаменували собою еволюційний перехід до класових експлуататорських відносин державно-організованого суспільства з характерною для нього майновою та соціальною нерівністю.*

*На думку автора, за спрямованістю архаїчного регулювання архаїчні правовідносини виокремлюються у внутрішньо-регулятивні та зовнішньо-регулятивні.*

*Акцентується увага на поділі архаїчних відносин за їх внутрішньою сутністю та змістом на колективістські, групові та індивідуальні архаїчні правовідносини. Якщо колективістські правовідносини характерні для періоду раннього розвитку первіснообщинного суспільства та його розквіту, в якому домінували колективістські начала у виробництві, розподілі та споживанні матеріальних і інших благ, то активний розвиток індивідуальних правовідносин здебільшого припадає на період занепаду первіснообщинного суспільства.*

*Наголошується також на тому, що за характером діянь суб'єктів архаїчних правовідносин їх можна поділити на зобов'язальні відносини, заборонні архаїчні правовідносини та змішані.*

*Ключові слова: архаїчні правовідносини, мононорми, первіснообщинне суспільство, родовий лад, класове суспільство, плем'я, обряди, ритуали, магії, культури.*

### ***O. B. Hanba. Peculiarities of archaic classification relationship of the tribal society***

*The article deals with the classification of archaic legal relations by various criteria, in particular: by form of expression of mononorms; space of action; evolutionary signs and purpose in public life; orientation of archaic regulation; internal essence and content; nature of actions of subjects of archaic legal relations.*

*It is argued that the recognition of the existence of archaic law and, accordingly, of archaic legal relations in primitive community as the main socio-normative regulator of relations of primitive society radically removes the time boundaries of the origin of legal relations as an independent legal phenomenon in the legal history of mankind.*

*It is emphasized that the correlation of meaningful forms of expression of mono-norms and their archaic legal relations (ritual, magical, ceremonial, cult, mythical and other) generated by them were sufficiently*

© О. Б. Ганьба, 2019

*complex, versatile, multivariate and mutually permeable. After all, myth justified and explained customs, customs materialized myths, mythological heroic events find expression in rituals and rituals and more.*

*It is noted that in evolutionary terms and purpose in public life, archaic legal relationships are divided into transitional and reconciling (preserving). At the same time, the latter marked an evolutionary transition to the class exploitative relations of a state-organized society with its peculiar property and social inequality.*

*According to the author, archaic legal relations are separated into internal regulatory and external regulatory by the direction of archaic regulation.*

*Emphasis is placed on the division of archaic relations by their intrinsic nature and content into: collectivist, group and individual archaic legal relationships. If collectivist relations characteristic of the period of early development of primitive community and its prosperity, which dominated the collectivist principles in the production, distribution and consumption of material and other goods, the active development of individual legal relationships is mostly in the period of decline of primitive society.*

*It is also emphasized that by the nature of the acts of the subjects of archaic legal relations they can be divided into obligations, prohibited archaic legal relations and mixed ones.*

*Key words: archaic legal relations, mononorms, primitive community, tribal system, class society, tribe, ceremonies, rituals, magic, cults.*

**Постановка проблеми.** Інститут класифікації правовідносин формує найбільш повне уявлення про їх види, особливості, форми прояву в тій чи іншій сфері правового регулювання. Класифікація виступає важливим засобом наукового пошуку, оскільки вона сприяє упорядкуванню окремих видів досліджуваних явищ, зведенню їх у чітко сформовану систему, що сприяє повнішому осягненню їх місця та ролі у правовому житті суспільства.

Класифікація правовідносин виступає засобом згрупування їх за окремими спорідненими ознаками (критеріями) в певні групи, що полегшує їх дослідження, іншими словами – вона вносить системність у процес їх упорядкування, що сприяє більш глибокому та всебічному їх аналізу [1].

Визнання нами існування архаїчного права та, відповідно, архаїчних правовідносин у первіснообщинному суспільстві як головного соціо-нормативного регулятора стосунків первісного соціуму, на нашу думку, докорінно віддаляє часові межі виникнення (зародження) правовідносин у правовій історії людства як самостійного юридичного явища [2; 3].

Зазначений факт висуває проблему їх класифікації за різними критеріями, оскільки потреба такої класифікації є очевидною для сучасного дослідника. Адже не усвідомивши особливостей зародження та розвитку певного явища, його поділу на певні види за конкретними об'єктивними критеріями та пізнання еволюції протягом тривалого часу, неможливе всебічне й об'єктивне дослідження його специфіки та зрізів прояву в сучасних умовах, а тим більше прогнозування шляхів його розвитку в майбутньому. Однаковою мірою це стосується і правовідносин як головного засобу реалізації права та досягнення мети соціального регулювання.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різноманітні аспекти соціонормативного регулювання відносин первісного родового суспільства досліджували у своїх працях як вітчизняні, так і зарубіжні вчені: юристи, етнологи, соціологи, історики та ін. Серед них вагомих вклад у розв'язання окресленої проблематики зробили: С.С. Алексєєв, В.П. Алексєєв, Е. Аннерс, Р. Ф. Бартон, Г. Гурвич, М. Гравітц, В.Ю. Данілова, І.Ф. Корж, М.В. Лошицький, М.М. Марченко, С. Маршал, М. Мосс, В.С. Нерсесянц, Р. Пенто, А.І. Першиц, П.М. Рабінович, І.А. Сердюк, А.С. Спаський, О.Д. Тихомиров, О.І. Харитоновна, Е.С. Хартленд, М.М. Шумило та ін.

Однак проблеми архаїчних відносин первіснообщинного суспільства, які виникали на основі мононорм архаїчного права, а тим паче їх класифікація, залишалися поза увагою науковців.

**Метою статті** є спроба деталізованої класифікації архаїчних правовідносин за такими критеріями: за формою виразу мононорм; простором дії; еволюційними ознаками та призна-



ченням у суспільному житті; спрямованістю архаїчного регулювання; внутрішньою сутністю та змістом; характером діянь суб'єктів архаїчних правовідносин.

**Результати.** Дослідження нами архаїчного права, його мононом і породжуваних ними архаїчних правовідносин [2; 3] дає можливість припустити, що:

1. За формою виразу мононом архаїчні відносини можна умовно поділити на такі види:
  - 1) ритуальні;
  - 2) магічні;
  - 3) обрядові;
  - 4) культові;
  - 5) міфічні та інші архаїчні відносини.

Взаємодія та співвідношення зазначених змістовних форм виразу мононом і породжуваних ними архаїчних правовідносин були достатньо складними, різнобічними, багатоваріантними та взаємопроникними. Адже міф обґрунтовував і пояснював звичаї, звичаї матеріалізували міфи, міфологічні героїчні події знайшли своє вираження в обрядах і ритуалах тощо [4, с. 52].

2. За простором дії архаїчні правовідносини, на нашу думку, можна поділити:

- 1) на родові, які виникали із приводу задоволення потреб і інтересів членів одного роду всередині спільноти (організація полювання, захисту території проживання від ворожих племен, будівництво житла тощо);

- 2) міжродові, які виникали між представниками окремих родів або їх носіями влади із приводу обміну продуктами мисливства, рибальства, морського промислу, організації спільних військових дій задля відбиття зовнішньої агресії, організації свята із приводу перемоги над ворогом тощо;

- 3) міжплемінні, основною причиною виникнення яких стало зародження торгівлі – примітивного, натурального обміну товарами, що вже було характерним для зв'язків вищого порядку між носіями влади окремих племен із питань стратегічного характеру: організація товарообміну продуктів землеробства та морського промислу, спільних військових дій, укладання договорів тощо. Сторонами в таких договорах виступали не окремі особи, а колективні суб'єкти: загальні збори окремих племен, ради старійшин, ради вождів і т. д., а специфічними об'єктами їх були як рухоме, так і нерухоме майно, військові послуги, землі господарської діяльності, спільні обряди, жінки для обміну, ярмарки, свята тощо. Змістом таких договорів були взаємні поставки об'єктів договору [5, с. 88–89]. Іншими приводами для розвитку міжплемінних архаїчних правовідносин були розподіл мисливських угідь, постачання будівельних матеріалів, організація потлача тощо [6, с. 57]. У пізніші часи занепаду родового суспільства та зародження паростків первісної державності мали місце і більш складні правовідносини – між союзами племен.

3. За еволюційними ознаками та призначенням у суспільному житті архаїчні правовідносини можна умовно поділити:

- 1) на перехідні архаїчні правовідносини, характерні для періоду занепаду родової організації первісного суспільства та переходу до протоселянської (сусідської) общини у зв'язку з активним розвитком патріархальної сім'ї з її природним устремлінням до індивідуального присвоювання та споживання надлишкового продукту [6, с. 55–57]. Зазначені архаїчні правовідносини знаменували собою еволюційний перехід до класового державно-організованого суспільства з характерними для нього класовими експлуататорськими відносинами;

- 2) примирювальні (консервуючі) архаїчні відносини, сутність яких полягала у спробах штучного утримання (консервування) первісної матеріальної рівності раннього родового суспільства в умовах його руйнації шляхом примусового перерозподілу накопичених багатств

окремими представниками роду на користь збіднілих общинників. Такий перерозподіл ініціювали та організували бігмени – неформальні лідери, що не володіли офіційною владою, проте користувалися беззаперечним авторитетом у збіднілих членів первісної спільноти. При цьому бігмени, аргументуючи справедливість своїх дій, посилалися на мононорми та породжувані ними конкретні архаїчні відносини минулих часів, які пропагували та декларували первісну родову рівність у розподілі матеріальних благ [7, с. 125–133].

Зазначена політика супротиву надмірному збагаченню носила консервуючий (стримуючий) характер щодо розвитку ранніх експлуататорських архаїчних відносин пізнього родового суспільства періоду його поступового занепаду.

4. За спрямованістю архаїчного регулювання архаїчні правовідносини, на наш погляд, можна поділити:

1) на внутрішньо-регулятивні, які виникали та здійснювалися із приводу задоволення потреб і інтересів усередині первісної спільноти між її членами та відповідними соціальними групами;

2) зовнішньо-регулятивні, які уособлювали зовнішні зв'язки між представниками різних спільнот із приводу організації товарообміну, відсічі зовнішнього вторгнення, укладання угод, розподілу мисливських та інших угідь тощо.

5. Важливе значення, на нашу думку, має поділ архаїчних відносин за їх внутрішньою сутністю та змістом:

1) на колективістські архаїчні правовідносини, характерні для періоду раннього розвитку первіснообщинного суспільства та його розквіту, в якому домінували колективістські начала у виробництві, розподілі та споживанні матеріальних й інших благ. У цей період мононорми виражали здебільшого колективістські общинні цінності, дотримання яких було в інтересах усього роду [4, с. 54]. Колективістський характер свідомості первісного суспільства пояснювався віддзеркаленням у ній колективістської організації оточуючого світу: тварини, птахи, комахи у своїй більшості живуть групами, стадами, зграями, роями, ліс сприймався як велике скупчення дерев, небо – як сукупність зірок тощо. Тому колективістське сприйняття оточуючого світу та самої родової общини було для первісної людини органічним, природним і зрозумілим. Окрім того, соціальний досвід і практика колективного співжиття свідчили, що колективно ефективніше та безпечніше виживати: добувати їжу простіше та результативніше було організованою групою, чому слугувало колективне мисливство та рибальство, а пізніше і колективне землеробство, яке давало значно кращий результат. Протистояти зовнішній агресії щодо захисту власної території проживання було також легше згуртованим колективом [4, с. 27; 42–43].

Колективістський характер архаїчних правовідносин, окрім викладеного, був також зумовлений формою зовнішнього вираження мононорм у вигляді обрядів, ритуалів, магій, культів тощо, які потребували колективної злагодженої участі в їх реалізації;

2) групові архаїчні правовідносини, які реалізовувалися обмеженою відокремленою групою, що виступала відносно самостійним елементом роду. Диференціація роду на дрібніші соціальні групи (підлітки, ремісники, скотарі, землероби, цілителі, знахарі), які різнилися між собою родом занять, інтересами, устремліннями, сприяла спеціалізації праці, ускладненню суспільних зв'язків та укладу життя в цілому [6, с. 41–42].

В основі виникнення зазначених правовідносин лежали групові потреби та інтереси: взаємодопомога, потреба в передачі навичок і умінь у ремеслі, скотарстві, землеробстві, цілительстві, обміні і постачанні сировини, товарообміні тощо.

Проте як би вагомо не проявляв себе принцип колективістського та групового співіснування первіснообщинного суспільства, характер і умови його життя сприяли одночасно і роз-

витку індивідуальних якостей особи, які були корисні всій родовій спільноті: влучний стрілець, фізично сильний воїн, умілий майстер-зброяр, хороший художник, добрий знахар-травник, віщун погоди тощо. Відповідно, в кожній соціальній групі особа, намагаючись позитивно виділитися з метою утвердження власного статусу, розкривала кращі свої якості та можливості, що також сприяло вдосконаленню індивідуальних начал у змісті мононорм, що утверджувало поступовий розвиток третього виду відносин за запропонованим нами критерієм;

3) індивідуальні архаїчні правовідносини, які стали найбільш характерними не стільки для періоду розквіту, скільки для періоду занепаду первіснообщинного суспільства, в надрах якого поглиблювалася спеціалізація праці. Найбільш значущим фактором сприяння їх розвитку, окрім щойно викладеного, стала руйнація родової общини та поступовий перехід до протоселянської (сусідської) общини, що сприяло активному розвитку патріархальної сім'ї, про що вже йшлося [6, с. 55–57]. Індивідуальні архаїчні відносини проявлялися найбільш рельєфно у військових єдиноборствах (поєдинках), у відносинах кровної помсти, остракізму, у весільних обрядових відносинах, відносинах накладання закляття тощо [8, с. 331; 9, с. 63].

6. За характером діянь суб'єктів архаїчних правовідносин їх можна поділити:

1) на зобов'язальні відносини, які вимагали від учасників активних дій, передбачених мононормою (принесення жертви, відправлення ритуалу, здійснення закляття тощо);

2) заборонні архаїчні правовідносини, які ґрунтувалися на табу, пов'язаних із містичними віруваннями тощо;

3) змішані архаїчні відносини. Їх було більшість, оскільки заборони в пізніші часи розвитку первісного суспільства тісно перепліталися із зобов'язаннями, демонстративними ритуальними церемоніями, про що свідчать складні форми виразу мононорм тощо.

**Висновки і перспективи.** Аналізуючи викладене, можна дійти висновку, що:

1) досліджувати проблеми класифікації правовідносин та їх види, що породжуються відповідно до викладених нами критеріїв, потрібно з додержавних часів панування архаїчного права як головного засобу соціонормативного регулювання відносин первіснообщинного суспільства, адже саме його мононорми регулювали різноманітні, досить складні за формою виразу та процедурою реалізації архаїчні правовідносини;

2) архаїчні правовідносини первіснообщинного суспільства реалізувалися в усіх сферах його життєдіяльності, були надзвичайно багатоманітними, взаємодоповнюючими та строго регламентованими архаїчними мононормами, в яких міфічне перепліталось з реальним, а духовне з матеріальним;

3) такі відносини первісними суб'єктами реалізовувалися напівсвідомо, через звички, згідно з настановами жерців та інших носіїв влади, що передавалося в усній формі від покоління до покоління первісного соціуму та ґрунтувалося на твердженні «так треба», що було в інтересах життєдіяльності всього суспільства.

### Список використаних джерел:

1. Лупарев Е.Б., Добробаба М.Б., Мокина Т.В. Общая теория публичных правоотношений : монография. Москва : Юрлитинформ, 2011. 280 с.

2. Ганьба О.Б. Поняття, ознаки та особливості суб'єктів архаїчних правовідносин первісного родового суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. Київ, 2018. № 12. С. 253–257.

3. Ганьба О.Б. Окремі аспекти періодизації вчення про правові відносини в різні історичні етапи розвитку юридичної думки на теренах України. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : Юридичні науки*. 2018. Вип. 4. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn\\_2018\\_4\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2018_4_9).

4. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под общ. ред. члена-корр. РАН, доктора юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. Москва : Издательская группа НОРМА–ИНФРА, 1999. 832 с.
5. Мосс М. Общества. Обмен. Личность. Труды по социальной антропологии / сост., пер. с фр., предисловие, вступит. статья, комментарии А.Б. Гофмана. Москва : КДУ, 2011. 416 с.
6. Данилова В.Ю. История первобытного общества : учебное пособие. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2014. 80 с.
7. Marshall Sahlins. Stone Age Economics. *Aldine-Atherton*. Chicago, 1972, 348 p.
8. Проблемы теории государства и права : учебное пособие / под. ред. М.Н. Марченко. Москва : ЮРИСТЪ, 2001. 656 с.
9. Элиаде М. Религии Австралии / пер. с англ. Л.А. Степанянц. Санкт-Петербург : Университетская книга, 1998. 319 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-13-18>

**А. А. Пилипенко**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права  
Університету митної справи та фінансів

**В. В. Копілець**, студентка 3 курсу  
Навчально-наукового інституту права  
та міжнародно-правових відносин  
Університету митної справи та фінансів

**В. М. Піпенко**, студентка 3 курсу  
Навчально-наукового інституту права  
та міжнародно-правових відносин Університету  
митної справи та фінансів

### ПРОЖИТКОВИЙ МІНІМУМ: ВИЖИВАТИ ЧИ МІГРУВАТИ?

У статті розглянуто теоретичні та практичні аспекти формування прожиткового мінімуму як в Україні, так і за кордоном з позиції законодавчо встановлених норм і реальних потреб населення. Визначено роль прожиткового мінімуму в системі соціальних стандартів, розглянуто підходи до визначення прожиткового мінімуму, розкрито суть чинної методики його розрахунку. Розглядається правова база України та інших країн світу (Німеччина, Великобританія, Чеська Республіка) з цього питання, визначаються позитивні та негативні сторони їх правової системи.

Розглянуто сутність і правове регулювання соціальних стандартів. Ідентифіковано роль прожиткового мінімуму у формуванні системи державних соціальних гарантій. Досліджено особливості визначення величини прожиткового мінімуму в Україні та за кордоном. Проаналізовано, як у європейських країн встановлюється прожитковий мінімум з метою впровадження позитивного зарубіжного досвіду в українську економіку. Також наведено дослідження вченої з формування реального прожиткового мінімуму для категорії молоді (студентів).

У статті доведено, що система соціальних стандартів і гарантій в Україні потребує оптимізації. Проаналізовано політики уряду у цій сфері. Визначені негативні наслідки таких дій. Наведено пропозиції щодо поліпшення життя громадянам України, а також для гальмування трудової міграції.

Ключові слова: прожитковий мінімум, споживчий кошик, заробітна плата, соціальні стандарти.

#### **A. A. Pylypenko, V. V. Kopilets, V. M. Pipenko. Subsistence minimum: survive or migration?**

The article deals with theoretical and practical aspects of living wage formation both in Ukraine and abroad from the point of view of the statutory norms and real needs of the population. The role of the subsistence minimum in the system of social standards is determined, the approaches to the determination of the subsistence minimum are considered, the essence of the current method of its calculation is revealed. The legal framework of Ukraine and other countries of the world on this issue is considered, the positive and negative sides of their legal system are determined he essence and legal regulation of social standards are considered.

The role of the subsistence minimum in the formation of the state social security system has been identified. The peculiarities of determination of the subsistence level in Ukraine and abroad are investigated. It is analyzed how the living standards are set in the European countries in order to introduce positive foreign experience into the Ukrainian economy. The research of a scientist on the formation of a real subsistence minimum for the category of youth (students) is also given.

© А. А. Пилипенко, В. В. Копілець, В. М. Піпенко, 2019

*The article proves that in Ukraine the system of social standards and guarantees needs to be optimized. Government policies in this area have been analyzed. The negative consequences of such actions are identified. Suggestions are made to improve the life of Ukrainian citizens and to hinder labor migration. The purpose of the study is to analyse the system of social standards and guarantees in Ukraine and abroad, to identify the main problems of social security in the country and ways to solve them by borrowing the experience of foreign countries.*

*The main difference in the regulation of population incomes in Ukraine and abroad is that countries with high-level of economic development focused on providing a high living standard and our state sets minimums that function as a simple reproduction of labor power of an individual. When the developed countries form the consumer basket, they evaluate for what a person spends money. Ukraine indicates what can be bought on the minimum wage or pension. Therefore it is necessary to review the current system of the state social standards taking into account the international experience of incomes regulation, in particular to develop a coherent system of social security, where subsistence minimum will be only the starting point, which formed the other, higher living standards for different social groups.*

*Key words: subsistence minimum, consumer basket, wages, social standards.*

**Постановка проблеми.** У більшості розвинених країн світу рівень життя громадян визначається вартістю їх споживчого кошика. Методика розрахунку прожиткового мінімуму є дуже актуальним питанням, тому що саме від його розміру залежить рівень оплати праці, розмір пенсій, соціальних пільг та інших виплат.

Законодавчо встановлений рівень прожиткового мінімуму в Україні не задовольняє мінімальних потреб населення, через це є потреба в перегляді розміру прожиткового мінімуму, вдосконаленні методики його розрахунку та забезпеченні оновлення на його базі основних державних гарантій.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідження проблеми формування прожиткового мінімуму сьогодні розглядає цілий ряд провідних вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як Н. Баранова, О. Боков, І. Гнибіденко, О. Грішнова, Т. Кір'ян, С. Корецька, Е. Лібанова, М. Небава, О. Пищуліна, М. Ружинський, Н. Теслюк, І. Чугунов та інших.

**Метою статті** є аналіз теоретичних та практичних аспектів формування прожиткового мінімуму з урахуванням позитивного закордонного досвіду за для впровадження його в українську економіку.

**Виклад основного матеріалу.** На сучасному рівні суспільного розвитку держава, концентруючи за рахунок оподаткування фінансові ресурси, отримує можливість здійснювати свою соціальну функцію по відношенню до його громадян. Реалізація державою соціальної функції залежить від виконання прийнятих на себе соціальних гарантій, які відображають його обов'язки і відповідальність перед громадянами, що зафіксовано законодавством держави.

Соціальні гарантії держави є одним із ключових елементів сучасної системи соціального захисту, що характеризує можливості держави щодо здійснення соціальної функції. Крім соціальних гарантій, у систему соціального захисту входять також такі складники, як соціальне страхування та соціальна допомога.

Базовим соціальним стандартом є прожитковий мінімум, у розмірі якого рівень життя вважається достатнім в Україні згідно з даними аналізу нормативно-правової бази. Від його розміру залежить рівень оплати праці, пенсій, виплат та соціальної допомоги. Також розмір прожиткового мінімуму застосовується і для загальної оцінки рівня життя в Україні.

Існують різні методики для розрахунку прожиткового мінімуму. В Україні обрана методика розрахунку, яка заснована на нормативах споживання, тобто основою є вартість мінімального набору продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг, який зазвичай називають споживчим кошиком.

Неодноразово вітчизняні науковці наголошували на тому, що розмір прожиткового мінімуму занижений, оскільки:

1) складники набору продуктів харчування, непродовольчі товари, на підставі яких розраховується прожитковий мінімум, не змінюються відповідно до зміни споживчого попиту та реальної структури сукупних витрат населення. Так, у структурі витрат не передбачено витрати на послуги системи охорони здоров'я, мобільний зв'язок, культури та освіти, витрати на відпочинок тощо;

2) терміни споживання непродовольчих товарів, особливо довготривалого використання, вимагають перегляду в бік скорочення;

3) у структуру прожиткового мінімуму не включено податок на доходи фізичних осіб, який має бути включеним відповідно до роз'яснення Конституційного Суду України.

Так, якщо поглянути на структуру встановленого прожиткового мінімуму, то передбачається, що вся сума буде витрачена або на продукти харчування або на послуги, тобто має фактично бути отриманою на руки (розрахунковий рахунок). Насправді ж людина, отримуючи мінімальну заробітну плату, яка дорівнює прожитковому мінімуму, отримує на 15% менше тільки через те, що податок на доходи фізичних осіб не включено в структуру прожиткового мінімуму для працездатних осіб.

Крім того, розмір прожиткового мінімуму занижений через те, що вартість продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг змінюється протягом року через зростання цін. Відстежувати ці тенденції має відповідно до ст. 5 Закону України «Про прожитковий мінімум» Міністерство соціальної політики, публікуючи щомісяця фактичний розмір прожиткового мінімуму.

Новий прожитковий мінімум має такий вигляд: з 01.07.2019 року – 1936 грн, вже з 01.12.2019 року – 2027 грн. Проте, незважаючи на збільшення мінімальної заробітної плати до 4173 грн, мінімальні потреби населення значно перевищували цей показник [6].

Відповідно до вимог Європейської соціальної хартії мінімальна заробітна плата має складати понад 2,5 розмірів прожиткового рівня. На сьогодні рівень мінімальної заробітної плати в Україні не відповідає європейським стандартам, по суті це знецінює працю більшості найманих працівників бюджетної сфери й не виконує ані відтворювальної, ані регулюючої, ані стимулюючої функцій. До того ж, якщо розмір мінімальної заробітної плати не перевищує прожитковий мінімум, це унеможливує задоволення найнеобхідніших потреб для функціонування й відтворення людського потенціалу.

Для підтвердження вказаної тенденції автори наводять за зразок дослідження Н. Рак щодо визначення реального прожиткового мінімуму для молодшої людини – студента. Дослідження було проведено у вересні – жовтні 2016 року, у ньому взяло участь 350 студентів різних курсів вищих навчальних закладів м. Львова. Метою дослідження було визначення реальних середньомісячних витрат студента за статтями витрат, які вважаються мінімальними для задоволення потреб молодшої людини. Аналізувались такі блоки витрат: 1) продовольчі товари (харчування громадське і самостійне); 2) непродовольчі товари (одяг, канцелярські та господарські товари, необхідні засоби гігієни, косметика); 3) вартість навчання; 3) оплата послуг та інше (оренда житла (студентський гуртожиток/комунальні платежі), послуги перукарні, транспортні витрати, медицина та культурний розвиток). Дослідження проводилось не з позиції визначення набору необхідних товарів та послуг, а з позиції забезпечення середньомісячних витрат для їх придбання. Опрацювання отриманих даних засвідчило, що мінімальна місячна вартість проживання і навчання студента становить 4 618 грн. При цьому витрати за блоками розподілились таким чином: продовольчі товари – 1 627 грн, непродовольчі товари – 1 285 грн, вартість навчання – 708 грн, оплата послуг та інше – 998 грн. Н. Рак дійшла висновку, що

мінімальна місячна вартість проживання середньостатистичного студента на кінець 2016 року у три рази перевищувала встановлену державою норму. При цьому до розрахунків не входили витрати на придбання техніки, товарів тривалого користування, забезпечення повноцінного дозвілля і розваг, оренда житла [8, с. 36–37].

Політика уряду щодо утримання низького рівня життя є неперспективною для країни з багатьох причин. Низький рівень життя призводить, в першу чергу, до втрати працездатного населення, яке змушене виїжджати в інші країни на пошуки більш високооплачуваної роботи. У зв'язку з тим, що Україна обрала шлях євроінтеграції, необхідно переглянути підхід, на підставі якого формується споживчий кошик [10, с. 453–454]. Державою не в повній мірі виконується одна з її основних соціальних функцій, яка закріплена за нею Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» [3].

Всі перераховані причини призводять до зростання рівня зовнішньої трудової міграції з України, особливо це стосується молодих кваліфікованих кадрів. Головною проблемою міграційного процесу України є те, що наша держава втрачає молодь, яка має можливість і ставити за пріоритет під час навчання або після закінчення здобуття вищої освіти виїзд за кордон на постійне місце проживання та роботу, бажаючи працювати за кордоном за заробітну плату у декілька разів вищу, аніж в Україні [9, с. 218].

Автори наводять аналізи споживчих кошиків інших держав. Так, ще в 2013 році до споживчого кошику громадянина Великобританії було включено електронні книги та цифровий прилад для запису телевізійних програм. До споживчого кошику громадянина Великобританії навіть входять такі пункти, як алкогольні напої та виплата заробітної плати персоналу, відповідальному за ведення домашнього господарства, тобто оплата праці клінінг-менеджерів. Окрім того, у Великобританії проводиться щорічне оновлення споживчого кошику: за останні роки до нього додали різні комп'ютерні ігри, софти та кавові капсули, водночас прибрати DVD- та CD-диски, оскільки вони вже майже не застосовуються і не є необхідними у повсякденному житті [5, с. 66].

У Німеччині прожитковий мінімум встановлюється соціологічним методом. Федеральна статистична агенція обирає 60 тис. волонтерів, які протягом п'яти років записують власні витрати, які потім зводяться в загальнодержавну статистику, тобто самі громадяни, виходячи з власних можливостей та потреб, формують необхідну для них структуру та вартість споживчого кошика. Набір товарів та послуг включає 750 найменувань та оновлюється кожні п'ять років. Для призначення соціальної допомоги прожитковий мінімум розраховується індивідуально і становить в середньому 700 євро [11, с. 143].

Чеська Республіка використовує нормативний метод при визначенні прожитковий мінімум, в основі якого закладено норми споживання продуктів харчування та товарів непродовольчої групи для значної кількості вікових груп. Зокрема, норми продуктів та товарів для дітей встановлені та надаються в асортименті для таких вікових груп: до 6 років, 7–10 років, 11–14 років, 15–18 років. Для населення працездатного віку градація норм надана за віком 19–34 та 35–59 відповідно. Для розрахунків прожитковий мінімум використовується інформація про доходи та витрати домогосподарств. Розмір прожиткового мінімуму встановлюється за споживчим кошиком, який розраховується, виходячи з індексу споживчих цін, зважених за питомою вагою відповідних товарів у споживчих витратах. Розмір прожитковий мінімум може переглядатися, якщо рівень інфляції складе більше 5% на рік.

Так, споживчий кошик містить товари та послуги за 12 головними категоріями для основних соціальних і демографічних груп населення. При визначенні прожитковий мінімум на сім'ю розглядаються категорії: незабезпечені діти, чоловік / дружина або партнер, батьки. При спільному проживанні декількох осіб встановлення розміру прожитковий мінімум визна-



чається диференційовано згідно черговості розгляду: для осіб першої черги; для осіб другої або подальшої черги – для дітей до 6 років; для дітей від 6 до 15 років; від 15 років, які не є незабезпеченими дітьми; незабезпечених дітей від 15 до 26 років [1, с. 43].

Аналіз споживчих кошків за критеріями, які відображають всі характерні ознаки споживчого кошика в Україні, привів до наступних висновків: споживчі кошики в інших країнах мають більше найменувань товарів, переглядаються набагато частіше, мають певні особливості відповідно до потреб свого населення.

Отже, вартість споживчого кошика в країнах Євросоюзу та Америки, на відміну від України, визначається не в абсолютних, а у відносних показниках. Суть полягає в тому, що споживчий кошик визначається як фіксований набір продуктів та послуг, які споживає типовий покупець. Споживчий кошик є основою для обрахунку індексу споживчих цін. При зміні ІСЦ (індекс середніх цін) автоматично змінюється мінімальна заробітна плата. Споживчий кошик в економічно розвинених країнах необхідний для обрахунку ІСЦ, і вже на основі цього визначається рівень бідності та інфляції. Окрім того, споживчий кошик складається з різних великих категорій, які об'єднують групи товарів та послуг. Кількість позицій у споживчому кошику ЄС та Америки відрізняється від українського, в якому знаходиться близько 150 одиниць [12, с. 173].

Світ постійно стає все складнішим і більш різноманітним, тому і наповнення споживчого кошика постійно змінюється. Чим повніше кошик відображає вимоги часу, тим багатшою є країна. Тільки українці не відчують цю динаміку і продовжують жити за стандартами минулого століття. Варто зазначити, що з такими низькими стандартами, які все ще існують, ми намагаємося стати європейською країною.

**Висновки за результатами дослідження.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження можна зробити висновок, що обравши шлях на європейську інтеграцію, ми маємо бути готовими не лише до європейського рівня доходів, але й до європейських стандартів життя. На думку авторів, заслуговує на увагу вивчення досвіду зарубіжних країн стосовно методів формування прожиткового мінімуму, структур споживчого кошику тощо.

Для підтримання населення вони пропонують зменшити податкове навантаження, знизити податок на додану вартість для окремих категорій товарів і послуг, а також частіше переглядати склад споживчого кошику. Вище зазначені пропозиції зможуть на нетривалий час компенсувати зменшення реальних доходів, таким чином пригальмувавши трудову міграцію.

### Список використаних джерел:

1. Боков О. Вдосконалення методології визначення прожиткового мінімуму в контексті досвіду країн Європейського Союзу / О. Боков // Україна: аспекти праці. 2013. № 1. С. 40–44.
2. Бондаренко А.В. Статистична оцінка заробітної плати громадян України / А.В. Бондаренко, К.І. Тарасова // Статистика – інструмент соціально економічних досліджень : збірник наукових студентських праць. Випуск 5. Частина І. Одеса, ОНЕУ. 2019. С. 91–97. URL: <http://dspace.oneu.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/9358/1/Статистична%20оцінка%20заробітної%20плати%20громадян%20України.pdf>.
3. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05 жовтня 2000 року № 2017-III зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14>(Дата звернення: 25.10.2019 р.).
4. Карачевцев Я.М. Універсальні методи визначення розміру прожиткового мінімуму // Міжнародні відносини. Серія «Економічні науки» (Спеціальний випуск), 2018. № 13 // Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. С. 27–29. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15597366775771.pdf>.

5. Макаренко С.М. Недоліки системи забезпечення та захисту соціально незахищених верств населення / С.М. Макаренко, Є.О. Капліна, Н.М. Олійник // *Науковий журнал «Вчені записки Таврійського нац. ун-ту ім. В.І. Вернадського. Сер.: Економіка і управління»*. 2018. Т. 29(68), № 1. С. 66.

6. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://ukrstat.org/> (Дата звернення: 25.10.2019 р.).

7. Постоєнко К. Дисбаланс взаємозв'язку прожиткового мінімуму та продовольчого кошика в Україні / Катерина Постоєнко // *Публічне управління економікою України в умовах загроз державності : зб. матеріалів круглого столу (м. Київ, 5 груд. 2018 р.) / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана» [та ін.]*. Київ : КНЕУ, 2018. С. 53–55.

8. Рак Н.Є. Методичні та прикладні аспекти визначення прожиткового мінімуму в Україні / Н.Є. Рак // *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2017. Вип. 2. С. 34–38. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu\\_2017\\_2\\_8](http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2017_2_8).

9. Сомик О.А. Основні міграційні тенденції сучасної України. / О.А. Сомик, М.А. Наумова / *Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса*. 2019. № 11. С. 2018.

10. Темненко А.С. Проблемні питання споживчого кошику в Україні / А.С. Темненко // *Грані права: XXI століття : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Одеса, 19 травня 2018 р.) У 2-х т. Т. 2 / за ред. Г.О. Ульянової; уклад.: Ю.Д. Батан, М.В. Сиротко [та ін.]*. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 452–454. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/10671?locale-attribute=en>.

11. Теслюк Н. Застосування зарубіжного досвіду формування споживчого кошика у підвищенні якості життя українця / Н. Теслюк, І. Горобінська // *Вісник Національного транспортного університету*. 2014. № 30(2). С. 142–148.

12. Шостак Л.В. Формування споживчого кошику в Україні та за кордоном / Л.В. Шостак, А.О. Данечкіна // *Інфраструктура ринку*. 2017. Вип. 6. С. 173. URL: [http://market-infr.od.ua/journals/2017/6\\_2017\\_ukr/36.pdf](http://market-infr.od.ua/journals/2017/6_2017_ukr/36.pdf).

УДК 349.3:364-262-044.922(477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-19-24>

**В. С. Тарасенко**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри трудового права  
та права соціального забезпечення Національного  
університету «Одеська юридична академія»

## РЕФОРМА ПРОЖИТКОВОГО МІНІМУМУ В УКРАЇНІ

Одним із пріоритетних напрямів у державі має бути забезпечення гідного рівня життя населення на підставі надання гарантій, визначених Конституцією України. В умовах стрімкого зростання рівня бідності серед населення країни, визначення реального (фактичного) розміру прожиткового мінімуму для різних груп населення є вкрай необхідним.

У статті досліджується базовий державний соціальний стандарт – прожитковий мінімум, який покладається в основу загальної оцінки рівня життя в Україні, визначення критеріїв бідності.

Констатовано, що прожитковий мінімум у тому значенні, в якому запропоновано законодавцем, остаточно втратив свій сенс та актуальність, оскільки несуттєве поступове підвищення прожиткового мінімуму тричі на рік, як це визначається щорічно в законах України про Державний бюджет, так і не змогло забезпечити різним соціально вразливим групам населення достатнього життєвого рівня.

Прожитковий мінімум повинен відігравати роль нормативного та аналітичного інструмента оцінки, прогнозування і регулювання показників рівня життя населення. Визначається необхідність зміни методології визначення прожиткового мінімуму, впровадження механізму прозорості його розрахунків та необхідності їх оприлюднення.

Аргументовано, що прожитковий мінімум не повинен бути базою для різних виплат у нашій державі, окрім тих, які призначені для соціально вразливих категорій населення. Він повинен бути реальним та зорієнтованим на мінімально допустимі розміри споживання. У зв'язку з чим необхідно відмовитися від залежності прожиткового мінімуму від застарілих «споживчих коштів», потрібно змінити співвідношення продовольчих, непродовольчих товарів, а також послуг, враховуючи реальні показники витрат, проводити розрахунок прожиткового мінімуму на основі реальних цін та реальних потреб різних категорій населення.

Ключові слова: прожитковий мінімум, соціальний стандарт, реформа.

### *V. S. Tarasenko. Reform of minimum subsistence level in Ukraine*

*Provision of a decent standard of living for the population on the basis of the guarantees, defined by the Constitution of Ukraine, should be the one of the main priorities in the state. With the rapid increase of the level of poverty among the population of the country, determining the real (actual) amount of the minimum subsistence level for the different groups of population is essential.*

*The article examines a basic state social standard – the minimum subsistence level, which forms the basis of the overall assessment of the standard of living in Ukraine, of the definition of poverty criteria.*

*It is stated that nowadays the minimum subsistence level, as it was proposed by the legislature, has finally lost its meaning and relevance, given that the insignificant gradual increase of the minimum subsistence level three times a year, as determined annually in the laws of Ukraine on the State Budget, had never been able to provide the various socially vulnerable groups of population with a sufficient standard of living.*

*It is proved that the minimum subsistence level should play the role of a normative and analytical tool for assessing, forecasting and regulating the indicators of the living standards of the population. The necessity of changing the methodology of determination of the minimum subsistence level, introduction of the mechanism of transparency of its calculations and the necessity of their promulgation are determined.*

*It is argued that the minimum subsistence level should not be the basis for various payments in our state, except for those intended for socially vulnerable categories of the population; it should be real and focused on the minimum allowable amounts of consumption. Consequently, it is necessary to abandon the dependence of*

© В. С. Тарасенко, 2019

*the minimum subsistence level on outdated "consumer baskets"; it is necessary to change the ratio of food, non-food goods and as well as services, taking into account the real indicators of costs; to calculate the minimum subsistence level based on the real prices and real needs of various categories of the population.*

Key words: *minimum subsistence level, social standard, reform.*

**Постановка проблеми.** Одним з основних напрямів у державі, який має бути завжди в пріоритеті, є забезпечення гідного рівня життя населення на підставі надання гарантій, визначених Конституцією України. Перш за все, необхідно забезпечити встановлення базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, на рівні, що враховує зміни цін на продовольчі та непродовольчі товари та послуги, а також зміну тарифів в країні. У зв'язку з цим норми чинного національного законодавства повинні відповідати міжнародним стандартам в сфері забезпечення належного рівня життя громадян. В умовах стрімкого зростання рівня бідності серед населення країни, визначення реального (фактичного) розміру прожиткового мінімуму для різних груп населення є край необхідним у нашій країні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання прожиткового мінімуму, порядку його визначення та встановлення розміру досліджувалися протягом тривалого часу різними науковцями, серед яких В. Бурак, В. Вітер, Н. Болотіна, Л. Денісова, Н. Дмитренко, О. Любич, М. Папієв, С. Прилипка, І. Сирота, Б. Сташків, М. Шаповал, Ю. Харазішвілі та інші.

Однак, у правовій науці бракує комплексних наукових досліджень з питань реформування прожиткового мінімуму, визначення та використання на практиці такого показника як прожитковий мінімум для різних груп населення, що призводить до наявності проблем при його застосуванні. В умовах фінансово-економічної кризи в нашій країні особливо гострої проблеми для суспільства набуває дослідження державних соціальних стандартів, удосконалення механізму їх встановлення з урахуванням реальних потреб сучасної людини.

**Метою статті** є дослідження основних напрямів реформування прожиткового мінімуму, як базового державного соціального стандарту, визначення його актуальності в сучасних умовах та необхідності застосування в чинному законодавстві України.

**Виклад основного матеріалу.** Вибір Україною європейського шляху розвитку потребує створення дієвої системи соціального захисту шляхом адаптації вітчизняних методик визначення соціальних стандартів до вимог країн Європейського Союзу та розробки шляхів забезпечення дотримання таких, задля забезпечення не лише достатнього рівня життя, а й підвищення якості людського капіталу держави [1, с. 63].

Прожитковий мінімум є базовим державним соціальним стандартом, який покладається в основу загальної оцінки рівня життя в Україні, визначення критеріїв бідності. На підставі цього соціального стандарту формуються такі основні державні соціальні гарантії – розміри мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії за віком, розміри державних соціальних допомог, стипендій, а також інших соціальних виплат.

О.В. Тищенко пропонує розглядати прожитковий мінімум як законодавчо встановлений мінімальний розмір місячного доходу громадян держави, необхідний для збереження здоров'я і підтримання належного рівня життєдіяльності громадян (задоволення соціальних (біологічних, духовних) потреб людини), базуючись на споживчих цінах на продукти харчування, непродовольчі товари та послуги та витрат на обов'язкові платежі та збори [2, с. 103].

Т.В. Новосільська зазначає, що прожитковий мінімум виступає в якості інструмента регулювання соціального розвитку, соціальної підтримки та соціального захисту населення в умовах ринку [3, с. 176].

На думку провідних вчених США, Канади, Великобританії, Франції, Польщі, Угорщини та Шотландії прожитковий мінімум – це рівень споживання, достатній для виживання та підтримки нормального стану здоров'я окремої людини або сім'ї [4, с. 39].

Нормативне визначення прожиткового мінімуму закріплене у ст. 1 Закону України «Про прожитковий мінімум» та ст. 1 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії». Під прожитковим мінімумом розуміється вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості [5, с. 1].

Разом з тим, визначення поняття прожиткового мінімуму, яке закріплене в чинному законодавстві України, не відповідає реаліям, його фактичному розміру та застосуванню в сучасних умовах. Протягом тривалого часу прожитковий мінімум залишався основою соціальної політики держави, показником, від якого залежала величина всіх інших соціальних виплат та допомог, встановлених в нашій державі. На сьогодні прожитковий мінімум в тому значенні, в якому запропоновано законодавцем, остаточно втрачає свій сенс та актуальність, оскільки несуттєве поступове підвищення прожиткового мінімуму тричі на рік, як це визначається щорічно в законах України про Державний бюджет, так і не змогло забезпечити різним соціально вразливим групам населення достатнього життєвого рівня.

Так, згідно зі ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» з 1 липня 2019 року прожитковий мінімум встановлений на одну особу в розрахунку на місяць у розмірі 1936 гривень, а для основних соціальних і демографічних груп населення: дітей віком до 6 років – 1699 гривень, дітей віком від 6 до 18 років – 2118 гривень, працездатних осіб: з 1 липня становить 2007 гривень, осіб, які втратили працездатність: з 1 липня – 1564 гривні [6, с. 7].

За офіційною інформацією Міністерства соціальної політики України фактичний розмір прожиткового мінімуму в цінах вересня 2019 року у розрахунку на місяць на одну особу становив 3678 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4218 грн), для дітей віком до 6 років – 3453 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 4235 грн, для працездатних осіб – 3810 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4733 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3112 грн [7]. Отже, в сучасних умовах прожитковий мінімум перестав бути критерієм бідності та визначення мінімальних необхідних потреб, які потрібні для забезпечення нормального життєвого рівня населення нашої країни.

До розміру прожиткового мінімуму на цей час прив'язано приблизно 150 видів виплат та показників, серед яких туристичний збір, аліменти, плата за видачу ліцензії, адміністративні послуги, держмити, судовий збір, штрафи, заробітна плата, посадові оклади, стипендії, добові на відрядження, соціальні виплати, пенсії та пільги. У зв'язку з цим Міністерством соціальної політики України підготовлений законопроект, яким пропонується перестати прив'язувати певні соціальні виплати до розміру прожиткового мінімуму. Вважається, що це дозволить акумулювати кошти і поетапно підвищувати соціальні виплати найбільш вразливим групам населення. Законопроектом пропонується залишити прив'язку до прожиткового мінімуму лише пенсій та допомог малозабезпеченим сім'ям. При цьому, розмір всіх інших виплат, які визначаються у кількості до прожиткових мінімумів (виплата винагород суддям, державним службовцям тощо) пропонується встановлювати в конкретних цифрах і переглядати їх кожного року разом з прийняттям Державного бюджету. Міністерство соціальної політики України запевняє, що у свою чергу, для сімей, що знаходяться в складних життєвих обставинах, розміри виплат повинні збільшуватися [8].

За останні роки в Україні спостерігається тенденція до зниження життєвого рівня населення, загострення проблеми зайнятості, посилення диференціації населення за доходами, що вимагає посиленої участі держави в забезпеченні соціальної захищеності кожної особи, яка цього потребує.

Окружний адміністративний суд міста Києва постановою від 17 вересня 2015 року визнав протиправними дії Кабінету Міністрів України із встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік без проведення і врахування результатів перегляду вмісту наборів непродовольчих товарів, продуктів харчування та послуг для основних соціально-демографічних груп населення; визнав протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині не вжиття заходів для встановлення прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум»; зобов'язав Кабінет Міністрів України вжити передбачені законодавством заходи щодо проведення перегляду «споживчого кошика». Судом було зобов'язано Кабінет Міністрів України встановити розмір прожиткового мінімуму в Україні на 2015 рік в порядку та на підставі положень Закону України «Про прожитковий мінімум».

Враховуючи судові рішення по цьому питанню, 11.10.2016 р. Кабінетом Міністрів України була прийнята нова постанова, якою були затверджені нові набори продуктів харчування, набори непродовольчих товарів та набори послуг для основних соціальних і демографічних груп населення. Однак, новий «споживчий кошик» так і не став відповідати сучасним життєвим реаліям і не призвів до підвищення розмірів державних соціальних гарантій.

При прийнятті постанови 2016 року Кабінетом Міністрів України були порушені норми законодавства, що призвело до встановлення несправедливого стандарту життя та стало умовою для встановлення несправедливого розміру прожиткового мінімуму. Зазначена постанова 2016 року була також оскаржена в судовому порядку з підстав того, що науково-громадська експертиза здійснювалась неналежним складом експертної комісії з проведення науково-громадської експертизи наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для встановлення прожиткового мінімуму, у зв'язку із чим засідання такої комісії були не правомочними. Крім того, висновки науково-громадської експертизи сформовані без обговорення та оцінки дотримання органами влади в ході визначення наборів принципів їх формування, в результаті чого сформовано набір продуктів харчування без урахування нормативів фізіологічної потреби організму людини.

За результатами розгляду цієї справи Окружний адміністративний суд міста Києва задовольнив позов з підстав порушення складу експертної комісії, яка здійснювала науково-громадську експертизу відповідних наборів [9]. Суд апеляційної інстанції залишив це рішення без змін [10]. Верховний Суд у складі Касаційного адміністративного суду рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 року та постанову Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 року скасував лише в частині задоволення позовних вимог визнати протиправними дії Міністерства соціальної політики України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (пункт 3 резолютивної частини рішення). У задоволенні позову в цій частині відмовлено. Головною підставою для такого рішення суду стала участь в засіданнях комісії осіб, які не мали повноважень [11].

Крім того, питання щодо відповідності розміру прожиткового мінімуму сучасним реаліям продовжують бути предметом судового розгляду. Так, рішенням Окружного адміністративного суду міста Києва від 20.11.2019 року у справі № 640/14839/19 був частково задоволений позов С. Батрина до Кабінету Міністрів України. Визнано протиправною бездіяльність Кабінету Міністрів України в частині незабезпечення проведення науково-громадської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму на 2019 рік, за наслідком втрати чинності 10.07.2018.

Визнано протиправними дії Кабінету Міністрів України із встановлення розміру прожиткового мінімуму в Україні на 2019 рік без попереднього проведення науково-громад-

ської експертизи сформованих набору продуктів харчування, набору продовольчих продуктів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму всупереч статті 4 Закону України «Про прожитковий мінімум».

Визнав протиправними дії Кабінету Міністрів України із розробки та схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2019 рік» від 15.09.2018 № 9000, його подання на розгляд та затвердження Верховної Ради України з порушенням порядку встановлення у законопроекті розміру прожиткового мінімуму та інших соціальних стандартів і гарантій відповідно до вимог статей 2, 3, 4 Закону України «Про прожитковий мінімум», статей 2, 6 Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» та без обґрунтування розрахунку вартісної величини прожиткового мінімуму на відповідний бюджетний період всупереч пункту «є» частини першої статті 38 Бюджетного кодексу України [12].

**Висновки з дослідження.** Прожитковий мінімум повинен відігравати роль нормативного та аналітичного інструмента оцінки, прогнозування і регулювання показників рівня життя населення. Враховуючи ситуацію з визначенням розміру прожиткового мінімуму, необхідно повністю змінювати методологію визначення прожиткового мінімуму, впровадження механізму прозорості його розрахунків.

Прожитковий мінімум не повинен бути базою для різних виплат у нашій державі, окрім тих, які призначені для соціально вразливих категорій населення, він повинен бути реальним та зорієтованим на мінімально допустимі розміри споживання У зв'язку з чим необхідно відмовитися від залежності прожиткового мінімуму від застарілих «споживчих кошків», змінити співвідношення продовольчих товарів, непродовольчих товарів, а також послуг, враховуючи реальні показники витрат, проводити розрахунок прожиткового мінімуму на основі реальних цін та реальних потреб різних категорій населення. Доцільним при визначенні розміру прожиткового мінімуму також є його співвідношення із середньою заробітною платою в країні.

### Список використаних джерел:

1. Тарасенко В.С. Деякі особливості визначення прожиткового мінімуму для дітей. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2015. Випуск 5. Т. 2. С. 63–66.
2. Тищенко О.В. Державні соціальні стандарти та гарантії як основа соціального забезпечення в Україні. *Юридичний вісник*. 2013. № 4(29). С. 99–104.
3. Новосільська Т.В. Прожитковий мінімум як базовий державний соціальний стандарт. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. № 3(2). С. 175.
4. Бардакова С.М., Ховрак І.В. Прожитковий мінімум як ключовий соціальний норматив. *Проблеми формування та розвитку інноваційної інфраструктури: європейський вектор – нові виклики та можливості* : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції. (м. Львів, 14–16 травня 2015 р.). Львів, 2015. С. 39.
5. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. № 966-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 38. Ст. 348.
6. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2019 р. № 2629-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 50. Ст. 400.
7. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. *Статистичні матеріали*. URL: <https://www.msp.gov.ua/>.
8. Реформа прожиткового мінімуму: Міністр соціальної політики розповіла деталі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2797472-reforma-prozitkovogo-minimumu-ministr-socpoliti-ki-rozpovila-detali.html>.

9. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києва від 25.04.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73996223>.

10. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75300650>.

11. Постанова Верховного Суду у складі Касаційного адміністративного суду від 20.12.2018 р. у справі № 826/3639/17. URL: [http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78771927?fbclid=IwAR2idaw1bns2iNHD4raGCMtXzXRWlZ\\_YptRNzz3yh2pt8VJfkg046B0ilwI#](http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78771927?fbclid=IwAR2idaw1bns2iNHD4raGCMtXzXRWlZ_YptRNzz3yh2pt8VJfkg046B0ilwI#).

12. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 20.11.2019 р. у справі № 640/14839/19 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/86030458>.



УДК 342.922+342.924

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-25-31>**А. В. Аксютіна, здобувач**

Науково-дослідного інституту публічного права

**ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
НАСЕЛЕННЯ КУЛЬТУРНИМИ ПОСЛУГАМИ**

У статті з'ясовано сутність принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами. Доведено, що принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами здатні виступати не тільки засобами реалізації загального підходу щодо з'ясування сутності правових принципів взагалі та формування державної культурної політики зокрема, а й як сукупність керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, спрямованих на забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ. Зроблено висновок про необхідність доповнення переліку принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами такими принципами, як: незалежної оцінки якості надання культурних послуг, інформаційної відкритості культурних послуг, соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг, забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг, організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг, забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг, спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури, децентралізації повноважень у сфері культури та наданні культурних послуг тощо.

Ключові слова: культурна послуга, принцип, адміністративно-правове забезпечення, культура, культурний простір, адміністративно-правові засоби, культурні блага, культурні права.

**A. V. Aksyutina. Principles of administrative and legal support for population by cultural services**

The article deals with the essence of the principles of administrative and legal provision of cultural services to the population.

Attention is drawn to the fact that the principles of administrative and legal support of the population with cultural services are the basic ideas (bases) on the basis of which this activity is carried out.

It is proved that the principles of administrative and legal provision of the population with cultural services can act not only as a means of implementation of the general approach to clarify the essence of legal principles in general and the formation of state cultural policy in particular, but also as a set of guiding ideas, baselines, guidelines aimed at providing the state the full realization of the right of every citizen to meet cultural needs and access to cultural goods.

The list of principles set out in the Concept of Reforming the System of Provision of Cultural Services is very important, since it outlines the strategic guidelines for ensuring that every citizen has the right to fully fulfill the right to meet cultural needs and access to cultural goods, but should be supplemented by the following principles of administrative and legal support for the population. services, including: independent evaluation of the quality of cultural services, information openness of cultural services, national and territorial equality of citizens in obtaining cultural services, ensuring unity of methodological foundations in the field of providing cultural services to the population, organizing continuous control over the quality of providing cultural services, ensuring transparency of the administration of the process of providing cultural services, simplifying the system of administrative services in the field of culture, decentralization culture and the provision of cultural services, etc., which will continue to be prominent in the relevant legislative act.

Key words: cultural service, principle, administrative and legal support, culture, cultural space, administrative and legal means, cultural goods, cultural rights.

© А. В. Аксютіна, 2019

**Постановка проблеми.** Беручи на себе обов'язок забезпечити реалізацію права кожного на участь у культурному житті суспільства, користування культурною спадщиною, на доступ до культурних цінностей, держава виступає безпосереднім гарантом забезпечення населення якісними і доступними культурними послугами, здійснює заходи щодо підтримки вітчизняних виробників у сфері культури, зокрема це створення сприятливого режиму оподаткування та надання фінансової підтримки для виробництва і розповсюдження книг, фільмів та інших видів культурного продукту українською мовою в Україні та за кордоном; встановлення квот демонстрування та розповсюдження вітчизняного україномовного культурного продукту на телебаченні, радіо, у кіно- та відеомережі; здійснення заходів державної підтримки виробників в окремих галузях діяльності у сферах культури та мистецтв у порядку, передбаченому законами України та довгостроковими національно-культурними державними цільовими програмами; створення умов для їх дозвілля; формування базової мережі закладів культури; сприяння створенню недержавних закладів культури, клубів, мистецьких аматорських об'єднань, гуртків, студій за інтересами та провадженню ними діяльності [1].

Система забезпечення населення культурними послугами передбачає створення правових, організаційних та фінансових умов для можливості реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступ до культурних благ. Не зменшуючи ролі інших правових засобів, зауважимо, що вагома роль у цьому процесі належить саме засобам адміністративно-правового характеру, спрямованим на: сприяння інтеграції надбань української культури в європейський і світовий інформаційний простір, а також зміцнення культурних зв'язків; формування позитивного іміджу України у світі; забезпечення рівних можливостей безкоштовного доступу користувачів до надбань української культури і мистецтва за допомогою Інтернету; створення електронних копій друкованих документів із метою збереження культурної спадщини, що знаходиться у фондах бібліотек та інших закладів культури; підвищення ефективності використання бібліотечних та музейних фондів; надання можливості працювати одночасно з одним і тим же виданням багатьом користувачам тощо.

Окрім застосування адміністративно-правових засобів, зазначена система має будуватися на певних принципах як сукупності керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, що спрямовані на досягнення оптимальних, стабільних результатів будь-якої діяльності [2, с. 154–155], в тому числі й у сфері забезпечення населення культурними послугами.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Попри те, що проблеми адміністративно-правового забезпечення культурної сфери ставали предметом наукових досліджень відомих вчених-правознавців, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.В. Арістової, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Д.М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, А.С. Васильєва, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Т.О. Гуржія, Є.В. Додіна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, А.М. Колодія, Т.О. Коломоець, В. К. Колпакова, А.Т. Комзюка, С.Ф. Константинова, В.В. Костицького, О.В. Кохановської, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, Р.В. Миронюка, С.О. Мосьондза, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, В.Ф. Погорілко, Д.В. Приймаченка, П.М. Рабіновича, Ю.М. Старилова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, О.І. Харитонової, Ю.С. Шемшученка, В.К. Шкарупи, О.С. Юніна та ін. – наразі постало питання перегляду усталених підходів до з'ясування сутності, змісту та значення принципів публічного адміністрування культурної сфери взагалі та адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами зокрема. У нинішніх умовах спеціальних досліджень цієї проблематики не проводилося, а зазначена тематика не була повноцінно вивчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

**Мета статті** полягає в необхідності з'ясування сутності та визначення переліку принципів адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами як головних

орієнтирів для повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-правове забезпечення населення культурними послугами як складова частина гуманітарної політики держави, важливий елемент соціального розвитку країни та її культурної функції будується на відповідних основоположних засадах, або, іншими словами, принципах.

В етимологічному розумінні слово «принцип» означає основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки тощо; керівна ідея, основне правило діяльності якого-небудь механізму, приладу, установки [3, с. 400].

Дефініція «принципи» в перекладі з латинської означає «основу, початок» і тлумачиться як: «1) основні, вихідні положення теорії, основні правила діяльності»; «2) встановлені загальноприйняті, поширені правила господарських дій і властивостей економічних процесів» [4, с. 91–93].

Із позиції філософії принцип (від лат. *principium* – початок, основа) – те ж саме, що і основа, тобто те, що лежить в основі деякої сукупності фактів або знань [5, с. 365].

У загальній теорії права правові принципи визначаються як закріплені в нормах права основні керівні засади чи ідеї, які характеризують найбільш суттєві риси правового регулювання. Принципи виражають внутрішню основу, сутність правових норм, мають обов'язкову ознаку нормативності [6, с. 98]. Слід особливо підкреслити той факт, що ознака нормативності є визначальною в характеристиці даної правової категорії. Лише закріплені у правовій нормі керівні засади будуть повною мірою наділені ознакою загальнообов'язкового правила, що забезпечується силою державного примусу.

Юридична енциклопедія категорію «принцип» тлумачить як: 1) основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо); 2) внутрішні переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [7, с. 111].

Отже, принципи в системі забезпечення населення культурними послугами мають велике значення, оскільки їх застосування «дозволяє обрати найбільш оптимальні варіанти структури та функціонування органів, раціонально розподіляти компетенцію між суб'єктами діяльності, усунути паралелізм та дублювання функцій» [8, с. 47].

Проведений аналіз праць вчених-юристів дає змогу стверджувати, що найбільш поширеною є класифікація принципів адміністративно-правового забезпечення, в основу якої покладено поділ принципів на: конституційні (представлені принципами законності, пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму, демократизму нормотворчості і реалізації суб'єктивних прав), а також організаційно-функціональні (зокрема, відкритості та прозорості, підзвітності і підконтрольності державних органів, ефективності та неупередженості [9, с. 157–160].

Деякі вчені пропонують й інші групи принципів, розмежовуючи їх на: загальні принципи організації суспільства і чисто правові [10, с. 111]; організаційно-політичні, організаційно-технічні принципи побудови апарату управління, організаційно-технічні принципи діяльності апарату державного управління [11, с. 67]; суспільно-політичні, структурні та принципи державно-регулюючої діяльності [12, с. 51] тощо.

Виходячи з вищевикладеного, можна констатувати, що принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами – це основоположні ідеї (засади), на підставі яких здійснюється ця діяльність.

Законодавство України про культуру останні прямо не визначає, хоча основні засади державної політики у згаданій сфері у статті 3 Закону України «Про культуру» викладені досить інформативно [1].

В узагальненому вигляді принципами культурної політики І.Г. Ігнатченко називає ключові, об'єктивно зумовлені основоположні ідеї, виражені, як правило, у правових нормах, відповідно до яких формуються й функціонують державні та громадські органи в цій сфері діяльності. Вчена виокремлює загальносистемні і структурні принципи, серед яких, у свою чергу, виділяє структурно-цільові, структурно-організаційні, структурно-функціональні і структурно-процесуальні [13, с. 8].

Зрозуміло, що чинне законодавство більше уваги приділяє принципам культурної політики держави і лише в Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 27-р, вказує на принципи такого реформування, серед яких:

- створення правових, організаційних та фінансових умов для забезпечення реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ;
- системний підхід до вирішення питань формування та розвитку культурної інфраструктури для забезпечення населення культурними послугами, що ґрунтується на всебічному аналізі проблем сфери культури та ресурсному методі планування комплексу таких інструментів, механізмів, програм і заходів, які здатні своєчасно та ефективно розв'язати ту чи іншу проблему у сфері культури з урахуванням специфіки конкретного регіону чи громади та потреб населення у відповідних послугах;
- поєднання та взаємне узгодження національних, регіональних та локальних пріоритетів щодо культурного розвитку;
- субсидіарність у вирішенні питань культурного розвитку;
- відкритість, прозорість та участь інститутів громадянського суспільства;
- доступність та належна якість культурних послуг для всіх, хто їх потребує;
- забезпечення рівного права кожного брати участь у культурному житті громади [14].

Названий перелік принципів є дуже важливим, адже окреслює стратегічні орієнтири забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ, проте його варто доповнити такими принципами адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами, серед яких:

– *принцип незалежної оцінки якості надання культурних послуг*, що прямо пов'язаний із особливістю сфери культури, яка полягає в тому, що основні результати культурної діяльності виражаються, як правило, у відкладеному соціальному ефекті і проявляються у збільшенні інтелектуального потенціалу, зміні ціннісних орієнтацій і норм поведінки людини, позначаються на модернізації всього суспільства. Очевидно, що наслідки такого роду не піддаються звичайним статистичним вимірам. Однак у практиці вітчизняної статистики, державного та регіонального управління існує система показників, що можуть бути використані для оцінювання розвитку культурного середовища: показники, що характеризують фінансове забезпечення сфери культури; показники рівня розвитку речових елементів (найчастіше використовуються дані про стан інфраструктури); показники контингенту населення, яке обслуговується, зокрема рівень залучення людей в різноманітні форми обслуговування; показники кадрового потенціалу сфери культури тощо;

– *принцип інформаційної відкритості культурних послуг*, що полягає в обов'язку суб'єктів діяльності у сфері культури забезпечити доступність інформації про структуру та органи управління, види послуг, організацію надання послуг, їх матеріально-технічне забезпечення тощо. Зазначена інформація повинна бути розміщена в мережі «Інтернет» від-

повідно до вимог до її змісту і форми надання, встановленої уповноваженим центральним органом виконавчої влади;

– *принцип соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг* (насамперед осіб з обмеженими можливостями), що в першу чергу забезпечується державою, яка бере на себе обов'язок фінансувати у вигляді субсидій заклади культури, що надають населенню культурні послуги. Фактично державою формується замовлення на задоволення культурних потреб громадян, визначається перелік соціально значущих послуг. Державне фінансування культурної сфери важливо для відкриття людям доступу до усього спектру художніх форм і культурного досвіду. Саме державне фінансування і дотації роблять те, чого не може дати ринок, а так зване замовлення держави на безоплатні культурні послуги розширює доступність продуктів і послуг культури для населення, підвищує ефективність культурних установ, з'являються нові можливості для створення якісно нових культурних продуктів – спектаклів, концертних програм, фестивалів, виставок, конкурсів, культурних послуг у додатковій освіті, клубних об'єднаннях, студіях і колективах художньої творчості;

– *принцип забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг*;

– *принцип організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг*, що передбачатиме розвиток системи контролю та моніторингу, аналітики статистичної звітності, залучення до процесу прийняття політичних рішень та їх реалізації громадськістю через систему громадських та експертних рад, громадських обговорень та публічної звітності тощо;

– *принцип забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг*, що характеризується максимально можливою доступністю інформації про діяльність управлінського апарату й формування жорсткого механізму громадського впливу на сферу публічного адміністрування культурою через представницькі інститути [15, с. 44–50]. Завдяки реалізації принципу прозорості адміністрування процесу надання населенню культурних послуг забезпечується безперешкодний доступ різних суспільних груп до об'єктивної, надійної інформації, а також її роз'яснення. Прозорість у публічному адмініструванні культурною сферою забезпечується існуванням суспільного запиту на отримання об'єктивної та вичерпної інформації про діяльність владних структур, активною позицією громадянського суспільства щодо державної влади, реальною діяльністю конкретних органів державної влади щодо інформування громадськості про свою роботу тощо [16, с. 91];

– *принцип забезпечення спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури*. Суть цього принципу полягає в забезпеченні мінімізації впливу державних регуляторів культурної сфери, хоча казати про повне невтручання держави в культурні процеси зарано, адже саме держава й досі виступає основним стратегічним інвестором культури. Цей принцип походить від трьох принципів культурної політики, визначених Дж. Лоусоном, сенс яких полягає у відмові держави від встановлення пріоритетів у розвитку культури і мистецтва з огляду на те, що нав'язування своїх переконань кому б то не було, як юридичним, так і силовим шляхом, категорично виключається [17, с. 147–149];

– *принцип децентралізації повноважень у сфері культури та надання культурних послуг*, що передбачає запровадження стандартів надання безоплатних послуг у сфері культури державою як необхідної передумови культурної децентралізації. Попри вагому роль держави у забезпеченні умов повноцінної та рівноправної участі громадян у культурному процесі, досить важливою у цьому аспекті має стати участь громадських структур у прийнятті управлінських рішень щодо культурних проблем [18]. Не менш важливу роль в організації надання населенню якісних культурних послуг відіграють місцеві органи влади, які володіють достовірнішою та повнішою інформацією щодо проблем та культурних потреб громади, у той час як

держава не має таких переваг, унаслідок чого не здатна задовольнити вимоги місцевих громад, які частіше потерпають від рішень, що приймає центральна влада. Саме органам місцевого самоврядування надається право своїми рішеннями оптимізувати мережу закладів культури та систему надання населенню культурних послуг [19].

**Висновок.** Таким чином, розглянуті у пропонованому ракурсі принципи адміністративно-правового забезпечення населення культурними послугами здатні виступати не тільки засобами реалізації загального підходу щодо з'ясування сутності правових принципів взагалі та формування державної культурної політики зокрема, а й як сукупність керівних ідей, вихідних положень, орієнтирів, спрямованих на забезпечення державою повноцінної реалізації кожним громадянином права на задоволення культурних потреб та доступу до культурних благ. Основу таких принципів мають складати вихідні засади, сформульовані в Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами з обов'язковим доповненням принципами незалежної оцінки якості надання культурних послуг, інформаційної відкритості культурних послуг, соціальної і територіальної рівності громадян в отриманні культурних послуг, забезпечення єдності методологічних засад у сфері надання населенню культурних послуг, організації постійного контролю за якістю надання культурних послуг, забезпечення прозорості адміністрування процесу надання культурних послуг, спрощеності системи надання адміністративних послуг у сфері культури, децентралізації повноважень у сфері культури та наданні культурних послуг тощо, які в подальшому займатимуть чільне місце у відповідному законодавчому акті.

### Список використаних джерел:

1. Про культуру : Закон України від 14 грудня 2010 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.
2. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенёва. Харьков, 1985. 192 с.
3. Словарь иностранных слов. 11-е изд., стер. Москва : Рус. яз., 1984. 607 с.
4. Якубів В.М. Організаційно-методичні принципи управління та адміністрування в бізнесі. *Вісник Прикарпатського університету. Економіка*. 2015. Випуск XI. С. 91–93.
5. Философская энциклопедия : в 5 т. / гл. ред. Ф.В. Константинов. Москва : Советская энцикл. 1960. Т. 4. 591 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права. Москва, 1982. Т. 1. 360 с.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П – С. 736 с.: іл.
8. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва, 2000. 304 с.
9. Берлач А.І. Адміністративне право України : навч. посіб. для дист. навч.. Київ : Університет «Україна», 2005. 472 с.
10. Лукашева Е.А. Социалистическое правосознание и законность. Москва : Юрид. лит., 1973. 344 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
12. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
13. Ігнатченко І. Г. Форми та методи державного управління культурою в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2009. 20 с.
14. Про схвалення Концепції реформування системи забезпечення населення культурними послугами: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня

2019 р. № 27-р URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-eformuvannya-sistemi-zabezpechennya-naselennya-kulturnimi-poslugami>.

15. Чуклинов А.Е. Прозрачная государственная политика: некоторые проблемы теории и практики. *Вестн. Рос. ун-та дружбы народов*. 2006. № 8. С. 44–50.

16. Тихомирова Є.Б. Транспарентність і відкритість діяльності влади та шляхи їх забезпечення: наукові записки. Політологія. Київ : Видавничий дім «KM Academia», 2002. С. 39–43.

17. Лоусон Дж. Культурная политика в Голландии. *Темп*. 1990. № 6. С. 147–149.

18. Малімон В.І. Проблеми модернізації державного регулювання у сфері культури. URL : <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-02/10mvirsk.pdf>.

19. Валевський О. Культурна політика в подоланні кризи та реалізації реформ українського суспільства (архетипний підхід). Публічне управління: теорія та практика. 2015. Вип. 1 (спец. вип.). С. 94–99. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr\\_2015\\_1](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2015_1).

УДК 351.74: 342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-32-39>

**С. В. Буличов**, здобувач кафедри  
адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

### КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

*Метою наукової статті є висвітлення класифікації адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. Була використана сукупність сучасних методів і прийомів пізнання об'єктивної дійсності, що поєднує як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод пізнання, відповідно до якого проблеми, що розглядаються в дисертації, представлені у вигляді єдності їх соціального змісту та юридичної форми.*

*Результатами є розгляд різних підходів щодо класифікації адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів; дається власна класифікація надання цих послуг.*

*За критерієм змісту адміністративної діяльності органів ДФС пропонуємо виділити такі їх адміністративні послуги: реєстраційні (наприклад, реєстрація книги обліку доходів та книги обліку доходів і витрат платникам єдиного податку); дозвільні (наприклад, видача свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами; засвідчувальні (наприклад, видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію)); інформаційні (надання податкових консультацій та консультацій із питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи).*

*Системний аналіз нормативних актів, що встановлюють перелік адміністративних послуг, які уповноважені надавати органи ДФС, дає підстави стверджувати, що окремі адміністративні послуги органів ДФС не можна назвати ні реєстраційними, ні дозвільними, ні послугами з легалізації актів, ні соціальними послугами. Так, засвідчення довідки про проведення декларування валютних цінностей, ні соціальними послугами. Так, засвідчення довідки про проведення декларування валютних цінностей, навряд чи є дозволом чи реєстрацією. Потрібно зазначити і про послуги щодо видачі на запит імпортера сертифіката підтвердження доставки, яким засвідчується факт надходження в Україну товарів, визначених у зазначеному сертифікаті; підтвердження статусу податкового резидента України; видачу довідки про сплату податку на доходи фізичних осіб платником податку – резидентом, який виїжджає за кордон на постійне місце проживання, та про відсутність податкових зобов'язань із цього податку; видачу довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію), видачу довідки про сплачений нерезидентом в Україні податок на прибуток (доходи), видачу довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету, що контролюються органами державної фіскальної служби; видачу свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами.*

*Невизначеними залишаються підстави, порядок, строки та спосіб об'єктивації (наприклад, видача довідки, надання витягу з реєстру) надання послуги з реєстрації витратоміра у Єдиному державному реєстрі витратомірів. Усунення названого недоліку правового забезпечення вбачається за рахунок визнання такої діяльності адміністративною послугою та формування відповідних інформаційних та технологічних карток.*

*Ключові слова: послуга, види, адміністративна послуга, класифікація, класифікація адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів.*

**Ye. V. Bulychov. Classification of public services in the field of recovering taxes and duties**

*The purpose of the scientific article is to elucidate the classification of administrative services in the field of taxes and fees. The methods of the article are a set of modern methods and techniques of knowledge of objective reality, combining both general scientific and special methods of knowledge. The basis of the study is*

© С. В. Буличов, 2019



*the dialectical method of cognition, according to which the problems addressed in the dissertation are presented in the form of unity of their social content and legal form.*

*The results are a consideration of different approaches to the classification of administrative services in the field of taxation and fees, and a classification of the provision of these services is given.*

*According to the criterion of the content of the administrative activity of the GFS bodies, we propose to allocate the following administrative services: registration (for example, registration of the book of accounting of income and the book of accounting of income and expenses to the payers of a single tax; seals; certificates (for example, issuing a certificate of filing a declaration of wealth and income (tax return); information (providing tax advice and nsultatsiy on the practical application of certain legislation of Ukraine on Civil customs.*

*The systematic analysis of the regulations establishing the list of administrative services authorized to be provided by the FTT bodies gives grounds to claim that the separate administrative services of the FTT bodies cannot be called either registration, permitting, or legalization services, or social services. Yes, the certificate of the certificate on currency declaration, income and property belonging to a resident of Ukraine and located outside of it is unlikely to be a permit or registration. The same should be noted about the services of issuing at the request of the importer a certificate of delivery confirming the fact that the goods specified in the said certificate have been received in Ukraine; confirmation of the status of tax resident of Ukraine; issuance of a certificate on payment of personal income tax by a taxpayer - resident traveling abroad for permanent residence, and absence of tax obligations on this tax; issuing a certificate on the filed declaration of property and income (tax return), issuing a certificate on income tax paid by a non-resident in Ukraine, issuing a certificate on the absence of arrears of payments to the budget, which are controlled by the bodies of the state fiscal service; issuance of a certificate on the admission of a road vehicle to the carriage of goods under customs seals and seals.*

*The reasons, procedure, terms and method of objectification (for example, issuing a certificate, providing an excerpt from the register) for the provision of the meter flow registration service in the Unified State Register of Flowmeters remain uncertain. The elimination of the said lack of legal support is seen through the recognition of such activity as an administrative service and the formation of appropriate information and technology cards.*

*Key words: service, types, administrative service, classification, classification of administrative services in the field of taxation and fees.*

**Постановка проблеми.** Відповідно до Тимчасового переліку адміністративних послуг, що надаються Державною фіскальною службою України та її територіальними органами (далі – Тимчасовий перелік) [15], ця служба надає 93 адміністративні послуги [2]. Така їх кількість свідчить про необхідність класифікації адміністративних послуг, що надаються органами ДФС, із метою їх подальшого наукового аналізу.

Класифікація (від лат. classis – розряд, клас і facio – роблю, розкладаю) – система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [21, с. 175]. Наукова класифікація фіксує закономірні зв'язки між класами об'єктів із метою визначення місця об'єкта в системі, яке вказує на його властивості [14, с. 305]. Методологічно правильно проведена класифікація одночасно підсумовує результати попереднього розвитку цієї галузі пізнання і разом із тим свідчить про початок нового етапу в її розвитку. Класифікація сприяє руху науки зі ступеня емпіричного накопичення знань на рівень теоретичного синтезу. Класифікація, що базується на наукових основах, не тільки дає в розгорнутому вигляді картину стану науки або її фрагмента, але і дозволяє робити обґрунтовані прогнози щодо невідомих ще фактів або закономірностей [22, с. 305].

У зв'язку із цим необхідно встановити критерії класифікації адміністративних послуг, що дозволять найбільш повно відобразити їх систему, та визначити подальші перспективи нормативно-правового регулювання діяльності ДФС України щодо надання послуг юридичним та фізичним особам.

**Виклад основного матеріалу.** Найбільш повну класифікацію адміністративних послуг здійснила Г.М. Писаренко у дисертаційному дослідженні «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» [11, с. 7], яку, на нашу думку, можна використати для встановлення видів адміністративних послуг, що надаються органами ДФС. Одним із критеріїв

класифікації адміністративних послуг вчена називає зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративних послуг та виділяє такі їх види: видача дозволів, у тому числі акредитація, атестація, сертифікація; реєстрація з веденням реєстрів, у тому числі легалізація суб'єктів (наприклад, легалізація об'єднань громадян; легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація; соціальні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій).

Згадану класифікацію використовують і інші вчені [4, с. 174].

За вказаним класифікаційним критерієм В.В. Петьовка виділяє шість видів адміністративних послуг:

- адміністративні послуги у сфері дозвільної діяльності;
- адміністративні послуги у сфері забезпечення пожежної безпеки;
- послуги у сфері ліцензування (ліцензійні адміністративні послуги);
- послуги, пов'язані з державною реєстрацією (реєстраційні адміністративні послуги);
- легалізаційні адміністративні послуги (легалізація актів, нострифікація, верифікація);
- інформаційні адміністративні послуги [10, с. 56].

О.В. Гринцов, аналізуючи систему адміністративних послуг, які надаються органами ДФС, вказує, що за змістом адміністративної діяльності органів ДФС щодо їх надання доцільно виділяти:

- 1) видачу довідок;
- 2) реєстрацію з веденням реєстрів; надання та відкликання дозволів;
- 3) надання та відкликання спеціальних дозволів (ліцензій) [5, с. 112].

Наведені класифікаційні критерії і групи повинні сприйматися крізь призму законодавчого регулювання сервісної діяльності органів ДФС, їх завдань та функцій, а також сутності адміністративних послуг.

Не викликає заперечень виокремлення серед усієї сукупності адміністративних послуг, що надаються органами ДФС, дозвільних та реєстраційних.

До дозвільних адміністративних послуг, що надаються органами ДФС, доцільно відносити надання дозволу переоформлення спеціальних дозволів на здійснення певних видів діяльності в галузі митної справи, наприклад, надання дозволу на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання; надання дозволу на відкриття та експлуатацію митного складу, а також видачу ліцензій на виробництво спириту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, їх оптовий та роздрібний продаж.

Також ДФС до адміністративних послуг віднесено [15] такі види адміністративної діяльності, як: анулювання дозволу, зупинення дії дозволу, видача дублікату ліцензії, видача додатків до ліцензії, які навряд чи можна віднести до дозвільних адміністративних послуг в авторському розумінні. Проте вони можуть бути віднесені до публічно-сервісної діяльності органів ДФС у частині прийняття заяви та необхідних документів від платника для вчинення вказаних дій та отримання результату таких послуг. Щодо видачі дублікату ліцензії, то така діяльність органів ДФС хоча і спрямована на оформлення умов реалізації суб'єктом господарювання свого права – провадити діяльність відповідно до ліцензії, однак не має своїм результатом реалізацію владних повноважень органів ДФС.

До реєстраційних адміністративних послуг, що надаються органами ДФС, також необхідно віднести і реєстрацію платників податків, відомості щодо яких не міститься у ЄДР, та видачу довідки про зняття з обліку платника податків, відомостей щодо яких не міститься в ЄДР. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо взяття на облік юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 24.05.2012 № 4839 [13] скасував необхідність отримувати довідки про взяття на облік платника податків юридичним особам та фізичним

особам, дані щодо яких містяться в ЄДР, до якого, однак, не включаються відомості про фізичних осіб, які здійснюють незалежну професійну діяльність (адвокати, нотаріуси), та юридичних осіб (їх відокремлених підрозділів), для яких законом встановлено особливості державної реєстрації (військові частини). Аналогічне можна сказати і про довідку про зняття з обліку вказаної категорії платників податків.

Аналіз окремих законодавчих актів вказує на необхідність доповнити Тимчасовий перелік [15] і такою послугою, як реєстрація витратоміра в Єдиному державному реєстрі витратомірів – лічильників обсягу виробленого спирту етилового (далі – Єдиний реєстр витратомірів), що є, відповідно до частини 5 статті 2 Закону України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва та обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», необхідною передумовою реєстрації акцизних складів у Єдиному державному реєстрі місць зберігання [14].

Незважаючи на важливість реєстрації витратомірів для подальшої реалізації прав платників податків у сфері обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, процедури здійснення такої діяльності залишають неврегульованими. Так, Порядком ведення Єдиного державного реєстру витратомірів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 р. № 806 [16], визначено види інформації, що вноситься до відповідного реєстру, а також посадових осіб, уповноважених реєструвати витратоміри, якими є призначені наказом керівника органу ДФС представники органів ДФС на акцизному складі. Внесення відомостей до Єдиного реєстру витратомірів здійснюється за допомогою програмного продукту, що забезпечує доступ до такого реєстру.

Невизначеними залишаються підстави, порядок, строки та спосіб об'єктивації (наприклад, видача довідки, надання витягу з реєстру) надання послуги з реєстрації витратоміра у Єдиному державному реєстрі витратомірів. Усунення названого недоліку правового забезпечення вбачається за рахунок визнання такої діяльності адміністративною послугою та формування відповідних інформаційних та технологічних карток.

Норми Порядку надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України 16.07.2012 № 835 [18], вказують, що розміщення товарів на СТЗ також пов'язане з отриманням відповідної адміністративної послуги – дозволу посадової особи митного органу на розміщення товару на складі. Так, відповідно до розділу VII «Порядок розміщення та зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення на СТЗ (СГД)» названого положення для розміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення на СТЗ до митного органу подаються: єдиний уніфікований документ на розміщення та тимчасове зберігання товарів, що містить опис цих товарів, на підставі товаротransпортних документів згідно зі статтею 202 МК України за встановленою формою (далі – ЄУД); товаротransпортні документи. Рішення про розміщення товарів на СТЗ приймає уповноважена посадова особа митного органу, в зоні діяльності якого розташований такий СТЗ, невідкладно після перевірки поданих документів та встановлення дотримання вимог МК України. Прийняте посадовою особою митного органу рішення про розміщення товарів на СТЗ засвідчується відбитком штампа «Під митним контролем» посадової особи митного органу. Відбиток штампа «Під митним контролем» проставляється на ЄУД – у разі розміщення товарів на СТЗ, що розташовані на митній території України, крім портів та аеропортів, у товаротransпортних документах – у разі розміщення товарів на СТЗ, розташованих на територіях портів та аеропортів.

Отже, розміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення на СТЗ відбувається проставленням відбитку штампа «Під митним контролем», який доцільно визнати результатом здійснення посадовою особою підрозділу митного оформлення владних

повноважень під час митного оформлення товарів, транспортних засобів за заявою фізичної або юридичної особи (подання ЄУД), у результаті чого особа набуває право на розміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на СТЗ. Визнання дозволу на розміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на СТЗ адміністративною послугою дозволяє встановити строки прийняття рішення про надання такого дозволу, а також вичерпний перелік документів, необхідних для отримання дозволу.

Системний аналіз нормативних актів, що встановлюють перелік адміністративних послуг, які уповноважені надавати органи ДФС, дає підстави стверджувати, що окремі адміністративні послуги органів ДФС не можна назвати ні реєстраційними, ні дозвільними, ні послугами з легалізації актів, ні соціальними послугами. Так, засвідчення довідки про проведення декларування валютних цінностей, доходів та майна, що належать резиденту України і знаходяться за її межами, навряд чи є дозволом чи реєстрацією. Аналогічне потрібно зазначити і про послуги щодо видачі на запит імпортера сертифіката підтвердження доставки, яким засвідчується факт надходження в Україну товарів, визначених у зазначеному сертифікаті; підтвердження статусу податкового резидента України; видачу довідки про сплату податку на доходи фізичних осіб платником податку – резидентом, який виїжджає за кордон на постійне місце проживання, та про відсутність податкових зобов'язань із цього податку; видачу довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію), видачу довідки про сплачений нерезидентом в Україні податок на прибуток (доходи), видачу довідки про відсутність заборгованості з платежів до бюджету, що контролюються органами державної фіскальної служби; видачу свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами.

Виділення такої групи послуг пов'язано з тим, що під час їх отримання безпосередньо не відбувається набуття, зміна чи припинення прав та/або обов'язків особи, але за наявності них підтверджується певний юридичний статус та/або факт, а їх результат може виступати юридичним фактом, із виникненням якого законодавець пов'язує потенційну можливість набуття, зміни чи припинення прав та обов'язків особи. Так, відповідно до Порядку видачі свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України 09.10.2012 № 1064 [17], свідоцтво про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами (далі – свідоцтво про допущення) – це документ встановленого зразка, який засвідчує відповідність вантажного відділення автомобільного транспортного засобу міжнародним технічним вимогам, установленим Митною конвенцією про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП (далі – Конвенція МДП). Наявність свідоцтва про допущення є обов'язковою для перевезення товарів під митними печатками та пломбами транспортного засобу, власник якого здійснює автомобільні перевезення на умовах Конвенції МДП.

Ураховуючи викладене, пропонуємо такий клас адміністративних послуг називати засвідчувальними адміністративними послугами. Підтвердити таку пропозицію можна за допомогою підходу, відповідно до якого здійснюється розмежування реєстраційних та посвідчувальних проваджень. Під засвідчувальним провадженням мається на увазі врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність компетентних адміністративних органів із вирішення конкретних справ, пов'язаних із офіційним посвідченням (підтвердженням), від імені держави, суб'єктивних прав, правового статусу або відповідності діяльності фізичної або юридичної особи встановленим у законодавстві вимогам, інших юридичних фактів [1, с. 305].

Проте з формального погляду довідки не можуть бути віднесені до адміністративних послуг, оскільки не відповідають законодавчому визначенню цього інституту. Однак, як зазначають автори Науково-практичного коментарю до Закону України «Про адміністративні

послуги», з мотивів практичної доцільності можливо зробити виняток для довідок, які мають стандартизовану форму, їх часто замовляють і вони мають самостійну цінність для суб'єктів звернення [9, с. 36]. Зазначене також закріплено у частині 3 статті 3 Закону України від 6 вересня 2012 року № 5203-УІ «Про адміністративні послуги», зокрема, що вимоги цього Закону поширюються на надання суб'єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок із реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, в результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [12]. У зв'язку із цим пропонуємо до переліків/реєстрів адміністративних послуг включати видачу довідок, у разі коли вони мають усталену форму, передбачену законодавством [9, с. 36].

Аналізуючи адміністративну діяльність органів ДФС, необхідно згадати і інформаційні адміністративні послуги органів ДФС. На використанні їх у діяльності органів державної влади наголошують Ж. Завальна [6, с. 214], В. Петьовка [10, с. 56], а Ю. Ільницька [7, с. 115] доводить їх застосування в діяльності органів місцевого самоврядування. Н. Путило та С. Мігіна також пропонують у своїх розробках виділити інформаційні адміністративні послуги, що надаються органами ДФС. Так, на думку Н. Путило, лише незначна частина проявів функцій держави може бути зведена до послуг.

Насамперед це надання інформації (правової та особливо правозастосовної), а також різні форми консультативної та іншої підтримки. Усе інше – це обов'язки держави, зумовлені її природою та призначенням [20, с. 6]. С. Мігін вважає, що потрібно розрізняти функції та послуги. Якщо громадянин вимушений звертатися до держави для вирішення певного питання і в нього немає альтернативи (тобто він не може вирішити це питання у приватному порядку), то маємо справу з функцією держави (наприклад, ліцензування). Якщо вирішення певного питання є добровільним і у цій сфері існує (або потенційно може існувати) конкурентний ринок, то це – послуга (наприклад, державна експертиза) [8]. Так само і Є.Г. Бабелюк переконаний, що одним із найбільш важливих індикаторів, що відрізняють діяльність із надання державних послуг, є добровільна участь громадянина або юридичної особи у правовідносинах. Тому ні реєстраційна діяльність, ні ліцензування чи видача паспорта не є наданням державних послуг [3, с. 16]. Проте, виходячи із законодавчої концепції адміністративної послуги, і реєстрація, і ліцензування, і дозвільна діяльність є адміністративними послугами, однак вказане вище актуалізує дослідження інформаційних адміністративних послуг.

**Висновки.** Отже, за критерієм змісту адміністративної діяльності органів ДФС пропонуємо виділити такі їх адміністративні послуги:

- реєстраційні (наприклад, реєстрація книги обліку доходів та книги обліку доходів і витрат платникам єдиного податку);
- дозвільні (наприклад, видача свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами);
- засвідчувальні (наприклад, видача довідки про подану декларацію про майновий стан і доходи (податкову декларацію));
- інформаційні (надання податкових консультацій та консультацій із питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань державної митної справи).

### Список використаних джерел:

1. Административное право России. Общая часть : учеб. для выс. учеб. завед. / под ред. П.И. Кононова. Москва : Факт, 2006. 416 с.
2. Адміністративні послуги : Офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua> <http://sta-sumy.gov.ua/diyalnist/-administrativni-poslugi/>.

3. Бабелюк Е.Г. Основные условия государственных услуг. *Государство и право*. 2006. № 8. С. 15–16.
4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. 668 с.
5. Гринцов О.В. Система адміністративних послуг, які надаються органами Державної фіскальної служби України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. № 28. Т. 2. С. 111–114.
6. Завальна Ж.В. Щодо питання про інформаційні адміністративні послуги органів державної влади. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. 2012. № 12. С. 211–214.
7. Ільницька Ю.М. Поняття та ознаки інформаційних адміністративних послуг органів місцевого самоврядування. *Право і безпека*. 2011. № 3. С. 114–118.
8. Мигин С. Властные полномочия и государственные услуги. URL : <http://www.smb.ru/experts.html?mode=opinions&id=migin&op=1227521705>.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О.М., 2013. 392 с.
10. Петьовка В.В. Надання адміністративних послуг в Україні: теорія і практика : монографія / ред. А.О. Селіванов. Київ : Логос, 2014. 213 с.
11. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2006. 20 с.
12. Про адміністративні послуги : Закон України: від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
13. Про внесення змін до деяких законів України щодо взяття на облік юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців : Закон України: від 24.05.2012 р. № 4839-VI. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 15. Ст. 115.
14. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України : від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 46. Ст. 345.
15. Про затвердження інформаційних карток адміністративних послуг : наказ ДФС України: від 13.01.2015 № 7. URL : <http://sfs.gov.ua/>.
16. Про затвердження Порядку ведення Єдиного реєстру товарно-транспортних накладних на переміщення спирту етилового та алкогольних напоїв і Порядку ведення Єдиного державного реєстру витратомірів – лічильників обсягу виробленого спирту етилового : Постанова Кабінету Міністрів України: від 9 жовтня 2013 р. № 806. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/806-2013-п/ed20140828/conv>.
17. Про затвердження Порядку видачі свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами : Наказ Міністерства фінансів України: 09.10.2012 № 1064. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1787-12>.
18. Про затвердження Порядку надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу : Наказ Міністерства фінансів України: від 16.07.2012 № 835. *Офіційний вісник України* від 20.08.2012. 2012. № 61. С. 135. Ст. 2491
19. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України: від 6 серпня 2014 № 311. *Офіційний вісник України* від 19.08.2014. 2014. № 64. С. 26. Ст. 1765.

20. Путило Н.В. Публичные услуги: между доктринальным пониманием и практикой нормативного закрепления. *Журнал российского права*. 2007. № 6. С. 3–10.

21. Словник української мови : в 11 томах. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка. Том 4, 1973. 839 с.

22. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия / гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва : Сов. Энциклопедия, 1983. 840 с.

УДК 342.951:351.713

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-40-48

**Ю. Д. Кунєв**, доктор юридичних наук,  
професор, професор кафедри конституційного  
та адміністративного права  
Національного авіаційного університету

**В. О. Дувінг**, студентка  
Національного авіаційного університету

### ПУБЛІЧНО-АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ – ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ

*Стаття присвячена розгляду сутності проблем теорії та методології адміністративно-правової науки. Під час аналізу проблем визначено, що розвитку адміністративно-правової науки сприятиме формування правових понять і категорій адміністративної діяльності. Публічно-адміністративна діяльність є основним складником адміністративної діяльності.*

*Запропоновано публічно-адміністративною діяльністю вважати кооперовану правову взаємодію публічної адміністрації та інших суб'єктів публічного і приватного права, спрямовану на розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів шляхом прийняття адміністративних актів у сфері публічного управління. До публічного адміністрування зарахували частину адміністративної діяльності внутрішнього спрямування (внутрішньо-організаційну) із забезпечення виконання основних зовнішньо спрямованих завдань органу.*

*Можна вести різні дискусії щодо відповідності вітчизняного адміністративного законодавства стандартам загального адміністративного права демократичних країн, але реально ми знаходимося на шляху переходу від управлінського (поліцейського) права до захисного (новітнього адміністративного права). Про наявність такого стану вітчизняного адміністративного права свідчать способи і засоби діяльності публічної адміністрації, затверджені в нормах адміністративного права. Типізація напрямів адміністративної діяльності дуже важлива для систематизації всього адміністративного законодавства, тому повинні бути прийняті на законодавчому рівні загальні правові принципи і процедури їх реалізації.*

*Всю публічно-адміністративну діяльність потрібно стандартизувати, розробивши і прийнявши загальний стандарт у законах «Про адміністративну процедуру» та «Про нормативно-правові акти». Інші законодавчі акти, які регламентують усі різновиди адміністративної діяльності, повинні відповідати цим загальним принципам.*

*Ключові слова: адміністративне право, теорія адміністративного права, проблеми адміністративного права, адміністративна діяльність, публічно-адміністративна діяльність.*

**Yu. D. Kunev, V. O. Duving. Public-administrative activities – the object of the administrative and legal science**

*The article is dedicated to the consideration of the essence of theory' and methodology' problems in administrative law science. During the analysis of problems, it is determined that the development of administrative science will contribute to the formation of legal concepts and categories of administrative activity. It was determined that public-administrative activity is the main component of administrative activity.*

*It is suggested that public-administrative activity is considered to be a cooperative legal interaction between public administration and other subjects of public and private law, aimed at considering and securing public and private interests through the adoption of administrative acts in the public administration's field. To the public administration, was included the part of the administrative activity of internal direction (intra-organizational) to ensure the execution of the main externally directed tasks of the authority.*

© Ю. Д. Кунєв, В. О. Дувінг, 2019



*There can be various discussions about compliance national administrative legislation to the standards of the common administrative law of democratic countries, but in reality, we are on the way transition from managerial (police) law to protective (modern administrative law). The existence of such a national administrative law's state attests to the ways and means of the activity of public administration, approved in the norms of administrative law.*

*Typing of the administrative activities' types is very important for the systematization of all administrative legislation, so for general administrative activity, it should be adopted on the legislative level general legal principles and procedures for their implementation. All public-administrative activities should be standardized by developing and adopting a common standard in the Laws: "On Administrative Procedure" and "On Legal Regulations". Other legislation, governing all types of administrative activity must comply with these general principles.*

*Key words: administrative law, the theory of administrative law, problems of administrative law, administrative activity, public-administrative activity.*

**Постановка проблеми.** Актуальність питання пов'язана з необхідністю забезпечення прав та законних інтересів громадян під час діяльності публічної адміністрації. Розкриття змісту та складників адміністративної діяльності сприятиме розумінню важливості й значення створення її моделей, які можна покласти на норми якісного адміністративного законодавства.

Закони, що регулюють адміністративну діяльність у більшості розвинених країн світу, перш за все спрямовані на зменшення стратегічно слабкого становища громадянина перед публічною владою. Але за всієї різноманітності напрямів розвитку теорії і практики адміністративного права та адміністративного процесу залишається багато нерозв'язаних проблем теоретичного значення, без розв'язання яких складно мати якісне адміністративне законодавство в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням розкриття сутності та змісту таких основних адміністративно-правових понять «адміністративна діяльність», «адміністративний процес», «адміністративна процедура», присвячували свої праці багато науковців переважно з країн пострадянського простору: В.Б. Авер'янов, Р.С. Алімов, А.М. Апаров, О.М. Бандурка, Н.В. Галіцина, І.П. Голосніченко, В.М. Горшеньов, С.О. Єфремов, І.Б. Коліушко, О.В. Кузьменко, І.М. Лазарев, Д.В. Манько, О.І. Миколенко, К.В. Николина, С.С. Овчарук, В.Г. Перепелюк, Д.В. Приймаченко, О.О. Серета, А.О. Селіванов, М.Ф. Стахурський, Б.Р. Стецюк, В.І. Теремецький, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко, Р.С. Тихий, Н.М. Углик, А.М. Школик та інші.

Значна кількість робіт авторів, що досліджували означену тематику, має спільні риси, які полягають у тому, що в них пропонуються низькі рівні абстрагування розгляду адміністративної діяльності, як діяльності публічної адміністрації, особливо не вдаючись у поглиблене вивчення її структурних елементів та захисну спрямованість, також в них фактично ототожнюються правова і юридична процедури з адміністративною процедурою. Такий стан справ призвів до того, що автори статті під час дослідження адміністративної діяльності виявили низку не вирішених раніше проблем та запропонували шляхи їх розв'язання.

**Мета статті** – аналіз і розкриття проблем теоретичного та практичного плану, що перешкоджають праворозумінню й правозастосуванню інституту адміністративної діяльності в національному законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Основними ознаками середовища для сучасного публічного управління є:

– адміністративне право, в якому реалізовано конкретні загальні принципи взаємодії влади і громадян (законність; відкритість та прозорість; правова визначеність; право громадян вимагати адміністративної діяльності);

– адміністративна діяльність, що означає реалізацію державної влади (за обумовленими напрямами та характеристиками).

За Е. Шмідтом-Ассманном, регульовальна та конститутивна функції права вимагають, щоб будь-яка адміністративна дія була зв'язана правом. Право регулює відносини між органами публічної адміністрації та навколишнім світом, а також у межах їхньої власної організаційної структури. Воно легітимує й дисциплінує публічно-адміністративну діяльність і підвищує її ефективність.

Нормативно-правове регулювання питань влади відіграло роль на початку становлення адміністративного права як науки. У деяких фазах свого спільного історичного розвитку правову державність й адміністративне право вважали майже тотожними поняттями. Те, що правова держава є «державою добре впорядкованого адміністративного права». Але передусім це вияв великої роботи, спрямованої на дисциплінування та раціоналізацію діяльності держави» [1, с. 54].

Автори визначають загальні межі адміністративної діяльності. Для цього їй потрібно увійти в якості підсистеми (регулятивного інституту) системи адміністративного регулювання та адміністративно-правового інституту. У кожному з цих зрізів адміністративна діяльність відіграє власну роль, виконуючи певні функції.

Для формування такого уявлення наведемо різновиди адміністративно-правової діяльності (за І.Я. Дюрягіним):

«1) структуру, яка відображає діяльність щодо розробки й прийняття правових норм, необхідних для управлінського впливу на відповідні об'єкти;

2) структуру, яка відображає діяльність щодо застосування норм права та прийняття рішення (правозастосовочого акта);

3) структуру, яка відображає реалізацію правових норм у діяльності об'єктів управління» [2, с. 56].

Ці різновиди діяльності становлять юридичний механізм управління, який І.Я. Дюрягін називає блоками юридичних засобів. Механізм правового регулювання входить до юридичного механізму управління як складник [2, с. 56].

За допомогою набору цих трьох структур можна відобразити систему правової діяльності в широкому розумінні, де право відіграє різну роль та може бути подано елементами різних підсистем діяльності правового механізму управління, механізму правової діяльності або механізму правового забезпечення діяльності.

Першу й другу структури діяльності, наведені вище, можна зарахувати до управлінської, а третю – до виконавської. Цей поділ відбувається за функціями та спрямованістю. З огляду на те, що діяльності поділені умовно то будемо вважати, що існує діяльність перехідна, яку за характерними ознаками можна віднести як до нижнього так і до верхнього рівня основних діячів за діяльностями: 1–2; 2–3. У такому випадку частину означених вище управлінських діяльностей можна вважати прикордонними, або такими які мають свою специфіку. За рівнями реалізації управлінських функцій їх поділяють на такі:

1) діяльність із продукування норм діяльності, необхідних для відтворення процесів діяльності нижчого рівня (встановлення зорганізованостей (структури) системи, прав, обов'язків, заборон, дозволів та функцій (складової правотворчості та правозастосування);

2) безпосередня діяльність із продукування управлінських рішень (щодо виконання завдань, розв'язання проблем, встановлення зорганізованостей соціальної системи, заборон, прав і обов'язків суб'єктів різного рівня реалізації), яка відбувається на основі вже виробленої технології правотворчості та правозастосування.

Склася традиція називати діяльність із продукування управлінських рішень у ієрархії реалізації державно-управлінських функцій, «адміністративною діяльністю».

Були визначені й основні системні характеристики адміністративної діяльності:

«1) особливий суб'єкт – орган, посадова особа органу публічної влади;

2) матеріал – виконавська діяльність працівників органу публічної влади, пов'язана з відомчою нормотворчістю і правозастосуванням, або правова інформація, необхідна для отримання продукту діяльності;

3) норма діяльності – правовий припис, який зараховують до адміністративного, або знакова форма технології перетворення правової інформації;

4) продукт діяльності – рішення, яке стосується виконання публічних завдань (функцій) та компетенції органу публічної влади у “формах: а) видання правових актів управління (нормативного та індивідуального характеру); б) укладання адміністративних договорів (угод); в) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій» [3, с. 278].

За розгляду адміністративної діяльності вихідною є діяльність спеціального суб'єкта – адміністрації. У словнику описано два значення терміна «адміністрація»: 1) розпорядчі органи державного управління; органи виконавчої влади; 2) керівний персонал установи, підприємства, організації. Ці визначення означають суб'єктів, діяльність яких має спільні та різні ознаки, залежні від багатьох факторів, різні їх механізми діяльності. Відповідно, можна виділити логічні схеми або рівні організації, кожен з яких має свій механізм:

1) зовнішньо спрямовану діяльність органу та його місце в будові надсистеми називають організацією зовнішнього середовища системи. Щодо органу виконавчої влади цю організацію називають державним чи публічним управлінням або зовнішньою адміністративною діяльністю органів влади та місцевого самоврядування щодо організації суспільної діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії. Цю діяльність розкривають через основні функції, які можна розподілити на типологічні групи, властиві для органів влади;

2) зовнішні впливи на орган називають надсистемною організацією, куди входить і зовнішнє управління (зовнішнє управління розкривається через основні функції зовнішнього суб'єкта);

3) будову й внутрішні процеси системи називають внутрішньосистемною організацією. Щодо органів влади та місцевого самоврядування цю організацію розкривають через внутрішню адміністративну діяльність.

*Адміністративна діяльність* – цілеспрямована практична діяльність уповноважених учасників соціальних процесів щодо впорядкування й узгодження соціальних систем і процесів з використанням засобів, методів та способів, характерних для владної діяльності.

Класифікація адміністративної діяльності сприятиме розкриттю сутності досліджуваного об'єкта. Чим розвиненіша класифікація, тим більша ймовірність побудови більш досконалої моделі явища. Адміністративну діяльність можна класифікувати за різними критеріями: спрямованість на об'єкти взаємодії: зовнішньо, внутрішньо спрямовану; суб'єкти взаємодії: публічно-публічну, публічно-приватна; юрисдикція (коло питань, що належать до видання установи): ліцензійна, розгляд звернень громадян, вирішення питань самоврядування тощо; кінцевий продукт взаємодії: адміністративні договори (контракти), правозастосовні адміністративні акти; нормативні адміністративні акти.

Спираючись на погляди і аналіз сутності й змісту адміністративної діяльності багатьох авторів, які досліджували сферу її дії, автори визначили основні складники адміністративної діяльності за спрямованістю, до яких зарахували дві наступні.

1. Діяльності органів публічної влади й інших суб'єктів, які взаємодіють з ними або підпадають під регулювання їх діяльності адміністративно-правовими нормами щодо організації діяльності об'єктів сфери зовнішньої взаємодії (вплив: переконання і примус; послуги, координація, надання дозволів, захист, охорона тощо) або *зовнішня адміністративно-правова діяльність*. Таку діяльність за змістом вважають *кооперованою діяльністю двох суб'єктів*

*правової взаємодії, які виконують власні зобов'язання (умови та формальності), визначені в нормах права, спрямовані на справедливий розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів шляхом підготовки, прийняття та реалізації адміністративних актів у сфері публічного управління.*

*Для органу публічної адміністрації це зовнішньо спрямована діяльність органу з реалізації визначених нормативно-правовими актами завдань у механізмі публічного управління. Складник адміністративної діяльності щодо органу виконавчої влади та місцевого самоврядування вважається зовнішньою адміністративною діяльністю.*

З вищезазначених позицій автори виокремлюють певні додаткові ознаки адміністративної діяльності: 1) поєднують дії суб'єктів різних рівнів в системі державно-управлінської діяльності; 2) суб'єкти у такій взаємодії мають різні цілі і завдання, на одного з них покладені управлінські функції, які потрібно реалізувати, а інший має власні функції виконавського плану.

У такій специфічній адміністративно-правовій діяльності треба врахувати інтереси двох нерівноправних сторін, а це можливо при достатньо вдалій правовій формалізації їх взаємодії. В сучасній адміністративній діяльності найбільш вдалою є загальна юридична конструкція правовідносин побудована у вигляді угоди, що підтверджується й теоріями виникнення права. Таку конструкцію можна уявити, спираючись на її матеріальну основу – зобов'язання сторін. Діяльність (кооперована), де учасники взаємодії виконують власні зобов'язання (умови та формальності), визначені в нормах права, здійснюючи для цього певні дії (*кооперована діяльність суб'єктів правової взаємодії у сфері адміністративно-правового регулювання отримала назву: публічно-адміністративна діяльність* [1, с. 191]). Важливим складником публічно-адміністративної діяльності є діяльність зацікавлених осіб з виконання умов та вчинення формальностей потрібних для подолання адміністративного бар'єру.

2. Діяльність органу публічної влади щодо організації діяльності внутрішньосистемних об'єктів або *внутрішня адміністративно-правова діяльність*. Щодо органів публічної влади ця діяльність за функціональним призначенням розкривають через:

*а) внутрішню адміністративну діяльність із виконання зовнішньо спрямованих завдань органу:*

– діяльність із здійснення правоохоронних функцій: пошуку випадків порушенням законодавства; попередження, запобігання правопорушення тощо;

– діяльність із контролю забезпечення публічно-адміністративної діяльності (докази та доказування) щодо повноти виконання та відповідності складу умов реалізації зобов'язань сторін взаємодії;

– діяльність із формування доказової бази щодо порушення норм законодавства;

– діяльність з нагляду за певними сферами суспільної діяльності.

*б) внутрішню діяльність адміністрації із забезпечення виконання зовнішніх завдань органу:*

– діяльність з організаційного забезпечення реалізації регуляторної функції – функціонування адміністративного бар'єру на шляху реалізації законного права та приватного інтересу;

– діяльність з організаційного забезпечення реалізації правоохоронних функцій;

– діяльність вз розвитку – проектну або інноваційну щодо визначених вище діяльностей та формування нових знань (теорії) про них.

Автори висловлюють попередню гіпотезу, що публічно-адміністративна діяльність є основною у адміністративній діяльності, оскільки визначає зміст її інших складників.

З.Ю. Куневою було зроблено певні висновки щодо опису публічно-адміністративної діяльності:

«– (за сферою правового регулювання), де норми адміністративного права, в яких реалізовано конкретні загальні принципи такої діяльності (законність; відкритість та прозорість; правова визначеність; право громадян вимагати адміністративної діяльності);

– (за формою) – різновид правозастосовчої практики з реалізації функцій держави: регулятивної та охоронної (за обумовленими напрямками та характеристиками);

– (за суб'єктами взаємодії) – регламентується діяльність двох суб'єктів: публічної адміністрації та зацікавлених осіб (інший суб'єкт публічного права або суб'єкт приватного права);

– (за змістом) – встановлений законодавством формальний шлях підготовки рішення і реалізації адміністративного заходу;

– (за спрямованістю) – будь-який аспект організації діяльності публічної адміністрації, який може впливати на справедливий розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів, справедливість рішень, швидкість її дій, зв'язок операційних методів із подальшим судовим розглядом;

– (за результатом) – продуктом діяльності є підзаконні адміністративні акти або послуги та консультаційні висновки.

Публічно-адміністративна діяльність – це кооперована діяльність двох суб'єктів правової взаємодії, які виконують власні зобов'язання (умови та формальності), визначені в нормах права, спрямовані на розгляд і забезпечення державних та приватних інтересів шляхом прийняття адміністративних актів у сфері публічного управління» [4, с. 22–23]. Результат юридичного структурування публічно-адміністративної діяльності в його загальній формі автори називають системою діяльності.

Право не підходить ззовні до реальної публічно-адміністративної діяльності з намірами обмеження, воно існує, щоб конституювати цю діяльність як правничу.

Правове регулювання публічно-адміністративної діяльності має суттєву позитивну історію, зокрема в унікальному адміністративно-правовому акті «Адміністративний кодекс УСРР» [5], прийнятому у 1927 р. та який втратив чинність у 1985 р. У цьому нормативно-правовому акті достатньо детально викладено взаємодію між різними гілками органів публічної влади у адміністративній діяльності. До недоліків адміністративного кодексу 1927 р. можна зарахувати слабку правову регламентацію взаємодії органів публічної влади і громадян, яка означалася переважно на рівні визначення загальних засад.

Характерною особливістю цього кодексу є те, що основи системи адміністративного законодавства побудовані логічно і є чітко структурованими – значна частина правового масиву його норм складалася з правових основ адміністративної діяльності тактичного та оперативного рівнів механізму правового управління (за І.Я. Дюрягіним [2]) та діяльність із правової взаємодії, визначену (за Е. Шмідтом-Ассманном [1]) *публічно-адміністративною діяльністю*.

Розглядаючи важливість складників адміністративної діяльності, автори зазначають, що публічно-адміністративну діяльність потрібно вважати основною або визначальною складовою адміністративної діяльності, а інші з перелічених – пов'язаними з нею або такими, що її забезпечують.

Щодо органу публічної влади частину адміністративної діяльності з виконання визначених зобов'язань останнім часом називають державним чи публічним адмініструванням. Зазвичай автори наукових праць не уточнюють, який складник адміністративної діяльності належить до публічного адміністрування. На думку авторів, до *публічного адміністрування* потрібно з визначених вище зарахувати *внутрішню адміністративну діяльність із виконання зовнішньо спрямованих завдань органу*.

Різновиди публічно-адміністративної діяльності за функціональним призначенням поділено на юрисдикційну та неюрисдикційну.

*Неюрисдикційна публічно-адміністративна діяльність* поділяється: а) публічну (публічно-публічну) із взаємодії суб'єктів публічного права з питань організації неюрисдикційної діяльності: делегованого розпорядництва, прийняття нормативно-правових актів тощо; б) публічно-приватну, безпосередньої взаємодії публічної адміністрації з суб'єктами, які здійснюють свою діяльність у сфері приватного права, та залежно від предмету взаємодії закінчується прийняттям рішення й індивідуального правозастосовчого акта або наданням соціальних послуг, здійсненням консультацій.

*Юрисдикційна публічно-адміністративна діяльність* має характер публічної, спираючись на сфери дії права та відносини, які ними врегульовуються, спрямована на здійснення органами публічної влади захисту права у разі його порушення, поділяється на: а) безпосередньої взаємодії між органами уповноваженими здійснювати охорону права з особами, яких це стосується з питань здійснення правоохоронних функцій держави з припинення, розслідування правопорушень, судового розгляду порушення права, застосування санкцій, застосування заходів адміністративного впливу тощо; б) організації взаємодії з іншими суб'єктами з питань організації правоохоронної діяльності із захисту права від та у разі його порушення.

З визначених вище різновидів публічно-адміністративної діяльності на особливу увагу заслуговує дослідження публічно-адміністративної діяльності, безпосередньо пов'язаної з реалізацією природних прав та законних інтересів осіб, яких це стосується, як початкова стадія взаємодії публічної влади та громадян з реалізації законного права та приватного інтересу громадян.

Надважливою є й публічно-адміністративна діяльність з оскарження рішень прийнятих на початковій стадії взаємодії публічної влади та громадян та розгляд їх в досудовому та судовому порядку. У цій діяльності важлива роль повинна приділятися питанням провадження із заперечень і скарг та діяльності судової влади з питань судових спорів та перегляду адміністративних справ.

Правова організація неюрисдикційної публічно-адміністративної діяльності не має значного позитивного минулого ні в теорії, ні в практиці національного адміністративного права. В уявленні і поданні неюрисдикційної публічно-адміністративної діяльності важливим є зміна аспекту розгляду такої діяльності з превалювання дій публічної адміністрації на превалювання дій суб'єкта приватного права з подолання «адміністративного бар'єру» на шляху реалізації власного права або інтересу» [4, с. 19].

Наступною проблемою є універсалізація діяльності публічної адміністрації через стандартизацію публічно-адміністративної діяльності. Визнаним у світі підходом стандартизації публічно-адміністративної діяльності є прийняття окремого законодавчого акта, основою якого є правове регулювання адміністративної процедури.

Потрібно зазначити, що існує певна відмінність у сприйнятті та значенні понять: «публічно-адміністративна діяльність» – «адміністративна процедура». Відмінність пояснюється в роботі Ю.Д. Кунєва і Л.Р. Баязітова «Адміністративна процедура: проблеми праворозуміння та правозастосування» [6] і пов'язана із проблемами праворозуміння та правозастосування поняття «адміністративна процедура» в Україні.

Під час дослідження автори виходили з того, що існує відмінність значення понять, яке використовується в національній теорії і законодавстві, де адміністративна процедура означає тільки унормований етап (фазу) публічно-адміністративної діяльності, а в закордонній теорії і законодавстві (ЄС, США міжнародні правові акти) адміністративна процедура означає не тільки етап публічно-адміністративної діяльності, але й те що він організаційно унормований за певними стандартами адміністративної процедури.

Сутнісна відмінність понять «публічно-адміністративна діяльність» та «адміністративна процедура» полягає в тому, що адміністративна процедура є правовим стандартом регулювання публічно-адміністративної діяльності.

На думку Е. Шмідта-Ассманна, «адміністративною процедурою є планово структуровані заходи з отримання інформації й опрацювання інформації, що відбуваються у сфері відповідальності носія публічної адміністрації. Вони надають різноплановим контактам між органами публічної адміністрації та громадянами або між самим адміністративними одиницями певної структурованості, у якій вони інтегрують ці контакти до відповідної системи дій» [1, с. 350].

У більшості демократичних країн законодавство про адміністративну процедуру було прийнято вже давно і протягом тривалого часу існують відповідні кодекси чи закони. Так, в Австрії цей процес відбувся в 1925 р., у Польщі – в 1928 р., в США в 1946 р., Іспанії – 1958 р., ФРН – 1976 р., Нідерландах – 1992 р. (діє з 1994 р.), Японії – 1994 р.

В умовах проголошення в Україні адміністративної реформи та необхідності приведення у відповідність з європейським вітчизняного адміністративного законодавства до Верховної Ради було внесено проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789. Не зважаючи на те, що проект було подано досить давно, він не набув статусу закону і залишається об'єктом для дослідження науковцями. Після цього в Україні розроблявся ще ряд проектів законів «Про адміністративну процедуру», останній 28.12.2018 р., але проекти цих нормативно-правових актів не відповідають статусу стандарту, для усієї публічно-адміністративної діяльності, ні за змістом ні за формою [6], а лише є намаганням недолуге врегулювати окремі складові публічно-адміністративної діяльності.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Автори визначили, що публічно-адміністративна діяльність є основним або визначальним складником адміністративної діяльності.

Частину адміністративної діяльності з виконання законодавчо визначених зобов'язань останнім часом називають державним чи публічним адмініструванням. До публічного адміністрування автори зарахували внутрішню адміністративну діяльність із виконання зовнішньо спрямованих завдань органу.

Можна вести різні дискусії щодо відповідності вітчизняного адміністративного законодавства стандартам загального адміністративного права демократичних країн, але ми знаходимося тільки на шляху переходу від управлінського (поліцейського) права до захисного (новітнього адміністративного права). Про наявність такого стану вітчизняного адміністративного права свідчать способи і засоби діяльності публічної адміністрації, затверджені в нормах адміністративного права.

Типизація напрямів адміністративної діяльності дуже важлива для систематизації всього адміністративного законодавства, оскільки два основні напрями адміністративної діяльності повинні мати загальні правові принципи і процедури їх реалізації.

Усю публічно-адміністративну діяльність потрібно стандартизувати, розробивши і прийнявши загальний стандарт – закон «Про адміністративну процедуру» та закон «Про нормативно-правові акти». Інші законодавчі акти, які регламентують визначені різновиди адміністративної діяльності, повинні відповідати загальним принципам для такої діяльності у всіх законах, що її визначають.

### Список використаних джерел:

1. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. К. : К.І.С., 2009. 552 с.
2. Дюрягин И.Я. Право и управление. М. : Юрид. лит., 1981. 168 с.
3. Кунев Ю.Д. Правова організація діяльності митної служби України: теоретичні та методологічні основи : дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.07

«Адміністративне право і процес, фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 442 с.

4. Кунева З.Ю. Митні формальності : теорія і практика : *монографія*. К. : Видавничий дім «АртЕк», 2018. 216 с.

5. Адміністративний кодекс УСРР 1927 р. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP270014.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html).

6. Кунев Ю.Д., Баязітов Л.Р. Адміністративна процедура: проблеми праворозуміння та правозастосування. *Вісник Академії митної служби України. Серія : «Право»*. 2015. № 2. С. 79–93.



УДК 351.74: 342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-49-55>

**Є. О. Лєгеца**, доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного та митного  
права Університету митної справи та фінансів

### **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПОЗИТИВНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ, ВАРТОСТІ ТА КОНТРОЛЮ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ У ВІТЧИЗНЯНЕ ЗАКОНОДАВСТВО**

*Стаття присвячена висвітленню зарубіжного досвіду митного оформлення, вартості та контролю транспортних засобів. Зокрема, розглянемо зарубіжний досвід США, Австралії, Канади, Гонконга щодо митного оформлення та митного контролю транспортних засобів. охарактеризовано досвід визначення митної вартості транспортних засобів у євразійському економічному союзі.*

*Враховуючи, що більшість автомобілів, ввезених в Україну з іноземною реєстрацією, відповідають вимогам екологічних стандартів євро 3, євро 4, а в державі з 1 січня 2016 року діє євро 5, а з 1 січня 2020 євро 6, то для проведення перереєстрації таких автомобілів пропонується: а) за участю державної служби з безпеки на транспорті, державної прикордонної служби України, ДФС та МВС України провести інвентаризацію та створити єдину базу даних тимчасової реєстрації наявних в Україні автомобілів на іноземних номерах; б) автомобілі з іноземною реєстрацією, що відповідають вимогам екологічних стандартів, чинних в Україні, дозволити громадянам України протягом шести місяців розмитнити з можливістю застосування, економічно обґрунтованої, пільгової ставки акцизного податку за умови надання громадянами довідки про отримання на території України доходу, з якого мають бути сплачені нараховані митні платежі; в) у разі ненадання довідки про отримання на території України доходу, з якого має бути сплачено нараховані митні платежі, до автомобілів на іноземній реєстрації, що відповідають вимогам чинних екологічних стандартів України, застосовуються повні ставки акцизного податку. Протягом року вони мають бути розмитнені або вивезені з митної території України; г) автомобілі з іноземною реєстрацією, що не відповідають вимогам чинних екологічних стандартів України, протягом трьох місяців підлягають вивезенню за межі митної території України; ґ) з метою унеможливлення маніпуляцій положеннями стамбульської конвенції пропонується урегулювати проблему передачі прав користування транспортними засобами іноземних компаній третім особам за довіреністю.*

*Ключові слова: міжнародно-правові стандарти, нормативно-правовий акт, митне оформлення, митний контроль, митна вартість, транспортні засоби.*

#### ***Ye. O. Leheza. Implementation of positive foreign experience of customs declaration, value and control of vehicles in domestic legislation***

*The article is devoted to the coverage of foreign experience of customs clearance, cost and control of vehicles. In particular, let us consider the foreign experience of the USA, Australia, Canada, Hong Kong in customs clearance and customs control of vehicles. The experience of determining the customs value of vehicles in the Eurasian Economic Union is described.*

*Given that most cars imported to Ukraine with foreign registration meet the requirements of environmental standards Euro 3, Euro 4, and in the country from January 1, 2016, Euro 5, and from January 1, 2020 Euro 6, it is proposed to re-register such cars: a) with the participation of the State Transport Security Service, the State Border Guard Service of Ukraine, the State Fiscal Service and the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, make an inventory and create a single database of temporary registration of cars in foreign numbers in Ukraine; b) cars with foreign registration, which meet the requirements of the environmental standards in force in Ukraine, to allow the citizens of Ukraine to pay for six months with the possibility of applying an economically justified preferential excise tax rate, provided citizens provide a certificate of receipt of income in Ukraine be charged customs duties; c) in the case of failure to provide a certificate of receipt in the territory of Ukraine*

© Є. О. Лєгеца, 2019

*of the income from which the customs duties are to be paid, cars with foreign registration that meet the requirements of the applicable environmental standards in Ukraine shall be subject to full excise duty rates and to be cleared within year, or exported from the customs territory of Ukraine; d) cars with foreign registration, which do not meet the requirements of the current environmental standards of Ukraine, are to be exported outside the customs territory of Ukraine within three months; e) in order to prevent manipulation of the provisions of the Istanbul Convention, it is proposed to settle the problem of transferring the rights of use of vehicles of foreign companies to third parties by proxy.*

*Key words: international legal standards, regulatory act, customs clearance, customs control, customs value, vehicles.*

**Постановка проблеми.** Згідно з даними статистики лише впродовж 2017 року в Україну було ввезено понад 958,5 тис. транспортних засобів з іноземною реєстрацією, з яких понад 209,6 тис. ввезено у режимі «транзиту» та майже 748,9 тис. транспортних засобів – у режимі «тимчасового ввезення». Станом на січень 2018 року на території України всього перебуває майже 425,4 тис. таких транспортних засобів, понад половина з яких – із порушенням встановлених законодавством умов і строків відповідних режимів.

Так, з-поміж як майже 425,4 тис. транспортних засобів з іноземною реєстрацією понад 264,4 тис. перебувають на митній території України з порушенням встановленого законодавством терміну, зокрема з ввезених у режимі «транзиту» 100,9 тис. та 324,5 тис. транспортних засобів, ввезених у режимі «тимчасового ввезення», понад 82,2 тис. та понад 164,2 тис. транспортних засобів фактично перебувають на митній території України з порушенням терміну [10].

**Виклад основного матеріалу.** «Значна кількість автомобілів з іноземною реєстрацією наразі перебуває в Україні з порушенням митних правил, і громадяни, які ними користуються, це порушники. Причому ними є не тільки ті громадяни, які ввезли транспортний засіб і не виконали своє зобов'язання щодо його вивезення або не оформили авто у вільний обіг, а й ті, які його придбали» [8]. При цьому спостерігається стійка тенденція щодо збільшення кількості таких тимчасово ввезених на територію України транспортних засобів.

Переважна більшість таких транспортних засобів ввозиться з ухиленням від оподаткування митними платежами з території сусідніх з Україною країн-членів ЄС. Так, до ТОП-5 країн-членів ЄС, з яких були ввезені відповідні транспортні засоби впродовж 2017 року, належать: 1) Польща – 110,7 тис.; 2) Литва – 51,7 тис.; 3) Німеччина – 19,8 тис.; 4) Болгарія – 14,1 тис.; 5) Чехія – 13,1 тис. [10]. Левова частина цих транспортних засобів потрапляє в Україну з території сусідніх Польщі та Литви.

*Автор розглядає зарубіжний досвід США, Австралії, Канади, Гонконга щодо митного оформлення та митного контролю транспортних засобів.*

Митне оформлення та митний контроль у США вважається на сьогодні одним із найбільш прогресивних у світі. Варто зазначити, що порядок придбання-продажу автомобілів (нових та таких, що були у користуванні), їх реєстрація в США та експорт за межі країни регламентується федеральним законодавством та законодавством штатів. При цьому, залежно від кількості придбаних авто та країни експортування представниками автовиробників можуть встановлюватись внутрішні правила і обмеження експорту транспортних засобів.

Процес купівлі автомобіля на території США характеризується повною прозорістю та необмеженістю з боку державних установ. Єдиним органом, який регулює діяльність автомобільних дилерів, здійснює їх реєстрацію та перевірку дотримання відповідним вимогам законодавству штату, а також здійснює реєстрацію автомобілів на території штатів є Відділ транспортних засобів (Department of Motor Vehicle). У кожному штаті існують окремі вимоги до дилерів, але всі вони включають спільні та загальні питання, такі як реєстрація дилера, реєстрація продавців, видача спеціальних ліцензій та дозволів на продаж нових чи таких, що були

у використанні автомобілів та інші. Також Відділ встановлює окремі вимоги щодо процесу реєстрації придбаного автомобіля, сплату податків та відповідних зборів.

У США автомобілі можна придбати наступними шляхами: у приватної особи; у компанії, яка використовувала авто для службових цілей; у фірмовому автосалоні; у сертифікованого місцевим автомобільним Департаментом дилера; на спеціалізованих аукціонах. Пошук необхідного автомобіля забезпечується через автомобільні вебсайти, найпопулярнішими з яких є [www.copart.com](http://www.copart.com), [www.cars.com](http://www.cars.com), [www.autotrader.com](http://www.autotrader.com).

Остаточна ціна на автомобіль визначається під час переговорів, а тому фактична вартість автомобілів, які були придбані у одного і того ж дилера різними покупцями, може відрізнятися та не мати однакової ціни. Після купівлі автомобіля продавець оформляє відповідні супровідні документи. До обов'язкового переліку документів, які видаються у разі купівлі автомобіля входять: купча ("bill of sale" або "purchase order"), (vehicle identification number) та інші позначки фінансової сторони купівлі; звіт щодо показника лічильника ("odometer disclosure statement"), в якому реєструється фактичний показник лічильника автомобіля; свідоцтво на право власності ("certificate of title for a vehicle") у разі купівлі старого автомобіля або свідоцтво походження автомобіля ("certificate of origin for a vehicle") у разі купівлі нового автомобіля. Свідоцтво походження автомобіля видається тільки компанією-виробником, в якому зазначається дата придбання автомобіля, ідентифікаційний номер автомобіля, рік випуску, марка автомобіля, назва дилера, який продав зазначений автомобіль, назва компанії-виробника та підпис уповноваженого представника.

Перед придбанням більшість покупців вимагає наявності довідки про автомобіль (Vehicle history reports) під назвою Carfax або AutoCheck. Карфакс (Carfax, Inc.) вважається найпопулярнішим та найнадійнішим комерційним веб-сервісом ([carfax.com](http://carfax.com)), який вже більше 30-ти років надає звіти про історію автомобіля для приватних осіб та підприємств США і Канади. Carfax, Inc. має базу даних більш ніж 14 мільярдів записів, зібраних від 35 тисяч партнерів та джерел, включаючи міністерства, департаменти поліції, інші правоохоронні органи та державні організації, страхові компанії, майстерні по обслуговуванню та ремонту, автомобільні дилери і та інші.

Відповідні бази даних мають в наявності історію про початок експлуатації автомобіля, його реєстрацію, технічне обслуговування, сервісні роботи, продаж, дорожньо-транспортні пригоди, перебування авто в зонах стихійного лиха та багато іншого. Як правило, відповідні бази даних поповнюються щоденно. Однак, існують затримки до двох-трьох місяців, в результаті чого у покупця виникає ризик придбати автомобіль, вже відремонтований після аварії, але інформація про яку ще не оприлюднена.

Після прийняття рішення про придбання конкретного автомобіля, покупець має отримати від продавця документ (Title), що підтверджує володіння автомобілем.

Сертифіковані автосалони (фірмові автосалони, аукціонні центри) самостійно виписують покупцю Title, роблять запит до місцевого автомобільного департаменту та протягом декількох хвилин роздруковують та видають тимчасові номерні знаки з терміном дії до одного місяця з правом продовження ще на один місяць.

Експорт автотранспорту здійснюється відповідно до вимог Розділу 19 Зведення федеральних норм та правил США. Відповідно до секції 192.2 Розділу 19 Зведення федеральних норм та правил США експортер у разі здійснення експорту автотранспорту літаком або контейнером повинен за 72 години надати (для розгляду та розмитнення) до відповідного відділення митної адміністрації транспортний засіб та всю необхідну документацію (з обов'язковим зазначенням ідентифікаційного номеру автомобіля).

У разі експорту таких, що були у використанні, автомобілів до відділу митної служби повинні надатися: оригінал свідоцтва на право власності, який був виданий відповідним

державним органом Сполучених Штатів; у разі наявності інтересів третьої сторони, письмову заяву про дозвіл на експорт автотранспорту; у разі перебування автомобіля у власності державної структури, письмове повідомлення про дозвіл на експорт автотранспорту.

У разі експорту нового автомобіля експортер повинен надати оригінал свідоцтва походження автомобіля та його дві копії. Якщо відсутнє свідоцтво походження автомобіля, він має надати лист від уповноваженої державної установи штату, де купувався автомобіль, в якому має бути вказано, що у штаті відсутні вимоги щодо необхідності надання жодних документів про власність. У цьому випадку експортер повинен надати оригінали інших документів, які підтверджують право власності на автомобіль.

У США діє система он-лайн аукціонів з продажу авто, що були у користуванні, неушкоджених та пошкоджених автомобілів. Найбільш поширеними з них є Система дилерських аукціонів “Manheim”; “Insurance Auto Auctions, Inc.”; аукціон “Copart”.

При цьому, найбільшим роздрібним продавцем автомобілів в США є публічна компанія “CarMax”. Компанія використовує 173 локації з обслуговування та продажу автомобілів. Важливим сервісом компанії є безкоштовна для продавця попередня оцінка (Appraisal) автомобіля, яка є актуальною десять днів після проведення оцінки.

У Канаді контроль за здійсненням процесу імпорту транспортних засобів покладено на Канадське агентство прикордонних служб, яке керується у своїй діяльності положеннями Митного закону, Закону про безпеку автотранспорту та Правилами техніки безпеки рухомих транспортних засобів.

Згідно з чинними правилами на територію Канади дозволено ввозити транспортні засоби, що можуть бути віднесені до однієї із зазначених груп:

1) транспортні засоби, що підпадають під реєстрацію у Програмі реєстрації імпортованих транспортних засобів (RIV Program) – це транспортні засоби, які були придбані на території США;

2) транспортні засоби, що не підпадають під реєстрацію у RIV Program). До цієї групи належать всі інші транспортні засоби, включаючи транспортні засоби, що відповідають Канадським стандартам безпеки автомобільних транспортних засобів, транспортні засоби, щодо яких не діє регулювання та транспортні засоби, що імпортуються тимчасово.

Належність імпортованого транспортного засобу до першої чи другої групи впливає на те, які саме податки та платежі доведеться сплатити власнику. Загалом Законом передбачено сплату мита, акцизного податку та податку на товари та послуги (goods and services tax – GST). Мито сплачується із ввезених транспортних засобів, якщо країною їх походження є будь-яка країна, крім США та Мексики.

Процедура сплати податку на товари та послуги визначається тим, куди саме імпортується транспортний засіб. Якщо транспортний засіб імпортується до Нової Шотландії, Нью-Брансвіка, Ньюфаундленду та Лабрадору, Онтаріо або Британської Колумбії, то імпортер повинен сплатити як податок на товари та послуги, так і регіональну частину гармонізованого податку з продажу (HST), коли вони ліцензують свій транспортний засіб. В інших провінціях податок з продажу сплачується під час ліцензування транспортного засобу.

Крім того, власники імпортованих транспортних засобів повинні додатково сплачувати акцизні податки у двох випадках: якщо імпортований автомобіль оснащено кондиціонером; якщо витрати пального є більшими за 13 літрів на 100 км та якщо автомобіль було введено в експлуатацію після 19 березня 2007 року [4].

На відміну від Канади, у Гонконзі контроль за процесом імпорту та реєстрації транспортних засобів одночасно здійснюють три органи: Митна та акцизна служба, Департамент охорони навколишнього середовища і Департамент транспорту Гонконгу.

Процедура митного оформлення імпортованого транспортного засобу включає декілька етапів:

1) перед відправленням автомобіля у Гонконг необхідно отримати дозвіл від Департаменту захисту навколишнього середовища, яким підтверджується, що транспортний засіб повністю відповідає стандартам щодо рівня викидів та шумового забруднення;

2) протягом 14 днів з моменту ввезення імпортер зобов'язаний подати до Митної та акцизної служби точне та повне декларування транспортного засобу. Крім того, протягом 30 днів з моменту ввезення транспортного засобу імпортер повинен заповнити форму «Імпортне відшкодування (Import Return)». У разі не виконання цієї умови імпортер повинен буде сплатити штраф у розмірі 500 000 доларів США та відбутися 12 місячне покарання з позбавленням волі;

3) після прибуття імпортованого автомобіля в Гонконг необхідно звернутись до Центру експертизи транспортних засобів для здійснення перевірки автомобіля;

4) наступним етапом є подання заявки на першу реєстрацію автомобіля, сплата першого реєстраційного податку та реєстраційного внеску за реєстрацію транспортного засобу, оплата ліцензійного платежу за автомобіль та отримання ліцензії від Фонду допомоги жертвам дорожньо-транспортних пригод. Варто зазначити, що транспортні засоби, які імпортуються до Гонконгу, не підлягають сплаті мита, однак ставки реєстраційного податку є досить високими. Так, при ввезенні автомобілів для приватного користування з перших 150 000 доларів США оподаткованої вартості необхідно сплатити 40% податку; з наступних 150 000 доларів США 75%; на наступні 200 000 доларів США – 100%; з решти вартості – 115% [5].

Схожий підхід до регулювання імпорту транспортних засобів діє і в Австралії. Перш ніж імпортувати будь-який автомобіль у цю країну, необхідно звернутися до Департаменту інфраструктури та регіонального розвитку для отримання Дозволу на імпорт транспортного засобу (Vehicle Import Approval). Крім того, власник несе відповідальність за те, щоб транспортний засіб відповідав Вимогам до біологічної безпеки імпортованих автомобілів. Щодо транспортні засоби, обладнаних кондиціонером або холодильною системою, діє вимога про наявність імпоротної ліцензії на викиди озоноруйнівних речовин та синтетичних парникових газів.

В Австралії, як і в Канаді, передбачено сплату мита, податку на товари та послуги (GST) та, в окремих випадках, податку на розкішні автомобілі (luxury car tax – LCT) [6]. Ставка мита визначається відповідно до Закону про митний тариф (1995 року) та сплачується за митною вартістю транспортного засобу. Варто зазначити, що в Австралії діє два основних підходи до оцінки митної вартості транспортного засобу: традиційний та альтернативний. Відповідно до традиційного підходу митна вартість транспортного засобу визначається як ціна транспортного засобу, за яку він був придбаний, конвертована в австралійські долари за офіційним курсом обмін на дату експорту транспортного засобу з місця експорту. Альтернативний підхід застосовується у разі неможливості використання традиційного. У такому випадку митна вартість може визначатись за ціною аналогічного товару або ж за допомогою експертної оцінки вартості транспортного засобу [7].

**Висновки та перспективи подальших досліджень у цьому напрямі.** Як свідчить проведене дослідження, процес митного оформлення імпортованих транспортних засобів у розглянутих країнах має ряд спільних рис – це значна увага до відповідності транспортного засобу чинним екологічним нормам та правилам, поширена практика сплати додаткових, відмінних від мита, платежів під час ввезення та оформлення транспортного засобу.

Необхідно зазначити, що процедури митного оформлення та контролю митної вартості транспортних засобів у США є прозорими та зрозумілими для всіх їх учасників за рахунок наявності та вільного доступу до цінних інформаційних ресурсів, впорядкованості законодавства та наявності доступних консалтингових послуг у цій сфері.

Враховуючи, що більшість автомобілів, ввезених в Україну з іноземною реєстрацією, відповідають вимогам екологічних стандартів Євро 3, Євро 4, у державі з 1 січня 2016 року діє Євро 5, а з 1 січня 2020 Євро 6, то для проведення перереєстрації таких автомобілів пропонується:

1) за участю Державної служби з безпеки на транспорті, Державної Прикордонної служби України, ДФС та МВС України провести інвентаризацію та створити єдину базу даних тимчасової реєстрації наявних в Україні автомобілів на іноземних номерах;

2) автомобілі з іноземною реєстрацією, що відповідають вимогам екологічних стандартів, чинних в Україні, дозволити громадянам України протягом шести місяців розмитнити з можливістю застосування економічно обґрунтованої, пільгової ставки акцизного податку за умови надання громадянами довідки про отримання на території України доходу, з якого мають бути сплачені нараховані митні платежі;

3) у разі ненадання довідки про отримання на території України доходу, з якого має бути сплачено нараховані митні платежі, до автомобілів на іноземній реєстрації, що відповідають вимогам чинних екологічних стандартів в Україні, застосовуються повні ставки акцизного податку і протягом року вони мають бути розмитнені або вивезені з митної території України;

4) автомобілі з іноземною реєстрацією, що не відповідають вимогам чинних екологічних стандартів України, протягом трьох місяців підлягають вивезенню за межі митної території України.

5) з метою унеможливлення маніпуляцій положеннями Стамбульської конвенції [3] пропонується врегулювати проблему передачі прав користування транспортними засобами іноземних компаній третім особам за довіреністю. Зокрема, право користування транспортним засобом може передаватись лише працівникам компанії на яку зареєстровано транспортний засіб і з якими укладено трудовий договір, що офіційно зареєстровано на біржі праці країни реєстрації іноземної компанії з обов'язковим внесенням такої інформації до баз даних ДФС і МВС України.

Реалізація запропонованих заходів дозволить забезпечити врегулювання проблеми використання автомобілів на іноземних номерах та значно зменшити ризики дорожньо-транспортних пригод за їх участю.

### Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України станом на 20 травня 2018 р. [Текст] / *Верховна Рада України*. Офіц. вид. К. : Парлам. вид-во, 2012. 552 с. (Бібліотека офіційних видань).
2. Про приєднання України до конвенції про тимчасове ввезення: Закон України від 24.03.2004 р. №1661 [Текст] // Відом. Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 371.
3. Конвенція про тимчасове ввезення від 26.06.1990 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995\\_472](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_472).
4. Memorandum D19-12-1 Importation of Vehicles [Електронне джерело]. – Режим доступу: <https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d19/d19-12-1-eng.html>.
5. Guidelines for Importation and Registration of Motor Vehicle [Електронне джерело]. – Режим доступу: [http://www.td.gov.hk/en/public\\_services/licences\\_and\\_permits/vehicle\\_first\\_registration/guidelines\\_for\\_importation\\_and\\_registration\\_of\\_mot/index.html](http://www.td.gov.hk/en/public_services/licences_and_permits/vehicle_first_registration/guidelines_for_importation_and_registration_of_mot/index.html).
6. Importing a motor vehicle [Електронне джерело]. – Режим доступу: <https://www.homeaffairs.gov.au/busi/cargo-support-trade-and-goods/importing-goods/importingmotor-vehicles>.
7. Guide to the valuation of imported road vehicles [Електронне джерело]. – Режим доступу: <https://www.homeaffairs.gov.au/>.

8. Автомобілі з іноземною реєстрацією, які ввозяться в Україну, мають бути вивезені у встановлені законодавством строки [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України. Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/305710.html>.

9. Звіт про результати аудиту ефективності виконання органами Державної фіскальної служби України повноважень у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства: рішення Рахункової палати України від 30 травня 2017 р. № 12-3. Київ : РПУ. 2017. 67 с.

10. Понад 246,4 тис. автомобілів з іноземною реєстрацією знаходяться на території України незаконно [Електронний ресурс] / Державна фіскальна служба України. Режим доступу: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/325532.html>.

**Ж. М. Мельник-Томенко**, здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

### **ПРИНЦИП РІВНОСТІ ВСІХ УЧАСНИКІВ СУДОВОГО ПРОЦЕСУ ПЕРЕД ЗАКОНОМ І СУДОМ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

*У статті на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел визначено зміст принципу рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Автором підкреслено, що питання принципів адміністративного судочинства має надзвичайно важливе значення для практики застосування адміністративно-процесуального законодавства під час вирішення адміністративних справ за участю приватних осіб. Провідне місце у системі відповідних процесуальних засад, наряду із принципом верховенства права обіймає принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом. Принцип рівності перед судом є основою сучасної концепції справедливого правосуддя. При цьому у адміністративному судочинстві принцип рівності має ряд особливостей, зумовлених природою цього виду судового процесу.*

*У підсумку викладеного зауважено, що формула принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, запропонована Конституційним Судом України, є досить обґрунтованою та повною з точки зору відображення сутності цієї правової засади. Зокрема, відповідно до офіційної правотлумачної позиції єдиного органу конституційної юрисдикції, принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом означає, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах всіх юрисдикцій, спеціалізації та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань.*

*Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, закон, принцип, рівність, суд.*

#### **Zh. M. Melnyk-Tomenko. The principle of equality of all participants in the lawsuit before the law and the court: a theoretical and legal analysis**

*In the article, on the basis of the generalized analysis of scientific, journalistic and regulatory sources, the content of the principle of equality of all participants of the trial before the law and the court is determined. The author emphasized that the issue of the principles of administrative justice is extremely important for the practice of applying administrative procedural legislation when solving administrative cases involving individuals. The leading place in the system of relevant procedural principles, along with the principle of the rule of law, occupies the principle of equality of all participants of the trial before the law and the court. It is noted that the principle of equality before the courts is the basis of the modern concept of fair justice. However, in administrative proceedings, the principle of equality has a number of features, due to the nature of this type of litigation.*

*As a result, it is noted that the formula of the principle of equality of all participants in the trial before the law and the court, proposed by the Constitutional Court of Ukraine, is sufficiently substantiated and complete in terms of reflecting the essence of this legal basis. In particular, according to the official interpretative position of a single body of constitutional jurisdiction, the principle of equality of all parties to the lawsuit before the law and the court means that everyone, ie a citizen of Ukraine, a foreigner, a stateless person, has equal rights guaranteed by the state for the protection of rights and freedoms in court. and to participate in the consideration of his case in accordance with the procedural procedure established by the courts of all jurisdictions, specializations and instances, including the person who is convicted and is serving a criminal sentence in an institution x execution of penalties.*

© Ж. М. Мельник-Томенко, 2019



*It is noted that unlike some scientists, we personally do not see the principle in defining the relation between the concepts of "equality before the law" and "equality before the court", because in our understanding, firstly, the difference between them is obvious, and secondly, the two constituents form various aspects of the content of this principle and only emphasize its complexity.*

Key words: *administrative process, administrative proceedings, law, principle, equality, court.*

**Постановка проблеми.** Питання принципів адміністративного судочинства має надзвичайно важливе значення для практики застосування адміністративно-процесуального законодавства під час вирішення адміністративних справ за участю приватних осіб. Провідне місце у системі відповідних процесуальних засад, наряду із принципом верховенства права, обіймає принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вказаною проблематикою цікавились та продовжують займатися вітчизняні та зарубіжні вчені-юристи, зокрема В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Д.В. Лученко, О.А. Мілієнко, Р.С. Мельник, Г.І. Петрова, А.А. Пухтецька, В. Б. Пчелін, С.Г. Стеценко, Ю.О. Тихомиров, А.М. Школик, інші.

**Мета статті** – на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел визначено зміст принципу рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом.

**Виклад основного матеріалу.** В тлумачних словниках української мови слово «рівність» розкривається як «рівне становище людей у суспільстві, що виражається в однаковому ставленні до засобів виробництва, предметів чи послуг сфери вжитку, в користуванні тими самими політичними і громадянськими правами» [1, с. 1032; 2, с. 636]. В суто юридичному значенні, як наголошується у словниково-енциклопедичній літературі, рівність фактично означає рівноправність – учасники відповідних правових відносин, як рівні члени однієї спільноти, мають однакові один до одного матеріальні, процедурні і процесуальні права, які захищені від дискримінуючих проявів у діяльності громадських і державних інститутів стосовно них [1, с. 1033]. Принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом заснований на конституційних засадах, закріплених у ст. ст. 22 і 24 Конституції України, згідно яких усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах; громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [3].

В рамках судового процесу принцип рівності деталізується у нормативних приписах, а його зміст об'єктивується специфікою процесуальних відносин. Як зауважує у цьому контексті В.В. Городовенко, принцип рівності перед судом є основою сучасної концепції справедливого правосуддя. При цьому, як абсолютно слушно стверджує дослідник, у адміністративному процесі принцип рівності має ряд особливостей, зумовлених природою цього виду судочинства. Враховуючи суб'єктний склад правовідносин, спори в яких розглядає адміністративний суд і які зумовлюють певну нерівність позивача і відповідача у публічних матеріально-правових відносинах, суд посідає більш активну позицію в судовому розгляді. В адміністративному судочинстві суддя не просто відіграє роль арбітра, а й має вживати всіх заходів щодо вирівнювання процесуальних позицій сторін з метою забезпечення їх реальної рівності перед законом і судом. При цьому тягар доказування має бути покладено на відповідача, що означає звільнення позивача від доказування протиправності, незаконності акта, який оскаржується [4, с. 178, 182–183].

У підсумку дослідження вказаної засади судочинства В.В. Городовенко резюмує, що зміст цього принципу розкривається в таких елементах: а) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак; б) рівність процесуальних прав щодо доведення своєї правової позиції перед судом, а також рівність обов'язків, які випливають із процесуального законодавства; в) застосування судом матеріального і процесуального закону однаково для всіх незалежно від правового і соціального статусу особи, фактичних і юридичних обставин справи; г) існування єдиної для всіх судової системи, яка передбачає можливість розгляду справи по суті, а також оскарження рішення у справі у вищих судах [4, с. 185–186].

П.О. Баранчик наголошує, що дотримання цього принципу є обов'язковим під час розгляду будь-якого адміністративного спору в суді, тому, незважаючи на нерівність правового положення учасників адміністративних правовідносин (відносини владного підпорядкування), в адміністративному процесі такі владні засади регулювання правовідносин нівелиюються. Учасники адміністративних правовідносин наділяються рівними можливостями обстоювати правомірність своєї позиції. Зміст цього принципу, як вважає вчений, виявляється, насамперед, у рівності прав і свобод; рівності юридичних властивостей, у межах яких суб'єкти права здійснюють свою діяльність, а також рівності перед законом і судом, відсутності будь-яких не передбачених законом привілеїв та заборони дискримінації з будь-яких підстав [5, с. 147–148].

Досить абстрактно вказану засаду розглядають і деякі інші вчені-адміністративісти. Так, В.Б. Пчелін вважає, що принцип рівності під час організації адміністративного судочинства означає, що всі суб'єкти таких правовідносин у рівній мірі можуть використовувати надані їм права, незалежно від будь-яких ознак їх правосуб'єктності [6, с. 91]. О.І. Корчинський із посиланням на роботи В.С. Стефанюка вважає, що принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом спрямований на вирівнювання становища приватної особи у відносинах із публічною адміністрацією, адже при чіткому визначенні прав і обов'язків приватної особи та адміністративного органу в адміністративній процедурі обидва суб'єкти «зв'язані» законом. Вчений-адміністративіст додає, що принцип рівності перед законом означає також рівність різних приватних осіб перед законом, оскільки однакові адміністративні справи повинні вирішуватись однаково [7, с. 106, 8, с.17].

М.В. Ковалів та І.Б. Стахура (як і В.В. Городовенко) звертають увагу на певні особливості застосування принципу рівності в адміністративному процесі. Зокрема, вчені вказують, що особливості полягають у активній ролі суду в розгляді справ, що зумовлено публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції, а це забезпечує баланс можливостей осіб, які беруть участь у справі, та принцип рівності учасників процесу перед законом і судом. Посилаючись на відповідні положення Основного Закону та КАС України, вчені-адміністративісти підтверджують, що вказані законодавчі норми передбачають рівну можливість усіх громадян брати участь у судовому процесі, здійснювати закріплені процесуальним законом права та обов'язки [9, с. 180]. Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом визначає відсутність будь-яких обмежень та надання переваг з боку суду учасникам процесу щодо реалізації їх матеріальних та процесуальних прав, а також застосування законів щодо правовідносин, учасниками яких вони є [9, с. 180].

Дещо на інших аспектах цього принципу наголошують Р.О. Куйбіда і О.А. Банчук. Зокрема вчені цілком слушно зазначають, що рівність прав (обов'язків) не обов'язково означає, що вони мають бути однаковими, вона полягає в тому, що кожна із сторін наділена правами і має обов'язки, адекватні правам і обов'язкам іншої сторони [10, с. 13].

Натомість деякі вчені вважають за необхідне акцентувати увагу на співвідношенні двох складників цієї засади – принципу рівності перед законом і принципу рівності перед судом, підкреслюючи принциповість вказаного питання. Зокрема, М.С. Бондар стверджує, що за очевидної нормативної єдності вимог рівності перед законом це відносно самостійні конституційно-правові імперативи. Зовнішні відмінності між ними виявляються вже у тому, що рівність громадян перед законом – поняття більш широке, ніж їх рівність перед судом, оскільки перший принцип характеризує правове положення громадян в усіх галузях життя суспільства, а другий стосується лише сфери здійснення правосуддя [11, с. 151–153]. Варто зазначити, що автор не вбачає принциповості у визначенні співвідношення понять «рівність перед законом» і «рівність перед судом», оскільки відмінність між ними очевидна, ці два складники формують різні аспекти змісту зазначеного принципу та лише підкреслюють його комплексність.

Як і принцип верховенства, так і принцип рівності ставав предметом інтерпретації з боку КСУ. У своєму рішенні від 12 квітня 2012 року у справі № 9-рп/2012 (за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу), КСУ зокрема звернув увагу на те, що рівність та недопустимість дискримінації особи є не тільки конституційними принципами національної правової системи України, а й фундаментальними цінностями світового співтовариства, на чому наголошено у міжнародних правових актах з питань захисту прав і свобод людини і громадянина.

В аспекті конституційного звернення, положення статті 24 Конституції України стосовно рівності громадян у конституційних правах, свободах та перед законом у взаємозв'язку з положеннями частини першої статті 55, пункту 2 частини третьої статті 129 Основного Закону України щодо захисту судом прав і свобод людини і громадянина та рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом, на переконання КСУ, треба розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань [12].

Висновки з дослідження. Вбачається, що формула принципу рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, запропонована єдиним органом конституційної юрисдикції, є досить обґрунтованою та повною з точки зору відображення сутності цієї правової засади.

### Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел. К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: [80000 слов] / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; [под ред. Н.Ю. Шведовой]. [4-е изд., доп.]. М. : Азбуковник, 1999. 944 с.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Городовенко В.В. Принцип рівності громадян перед законом і судом. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 1. С. 178–186.
5. Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2012. 248 с.
6. Пчелін В. Поняття та значення принципів організації адміністративного судочинства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 4. С. 88–93.

7. Корчинський О.І. Правові засади організації адміністративного судочинства в Україні : дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Львів, 2018. 185 с.

8. Корчинський О.І. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія. Юридичні науки.* 2017. № 876. С. 151–156.

9. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 4. С. 174–184.

10. Банчук О.А., Куйбіда О.Р. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав і основних свобод до процедури здійснення судочинства. К. : ІКЦ «Леста», 2005. 116 с.

11. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении : учеб. пособие. М. : Издат. дом. Городец, 2004. 278 с.

12. Рішення Конституційного Суду України від 12 квітня 2012 року № 9-рп/2012 у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу). *Офіційний вісник України.* 2012. № 32. Ст. 1202.

УДК 336.148

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-61-69>

**В. В. Пацкан**, здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

## ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ АУДИТУ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена основам адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищої аудиторської установи України. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» повноваження, надані Рахунковій палаті Конституцією України, здійснюються шляхом проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших заходів контролю.*

*У процесі практичної діяльності Рахункова палата, її члени та посадові особи при здійсненні повноважень застосовують у своїй роботі різні правові принципи. З цих принципів важливим є принцип публічності в роботі Рахункової палати. Основними принципами діяльності Рахункової палати як вищої аудиторської установи України є такі: законність, незалежність, об'єктивність, неупередженість та прозорість.*

*Принципи адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищої аудиторської установи України – це порядок формування Рахункової палати, принципи діяльності Рахункової палати, повноваження Рахункової палати, нормативні основи діяльності Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародна співпраця Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).*

*Поняття «Адміністративно-правовий статус Рахункової палати як вищої аудиторської установи України» можна визначити як систему норм та принципів права, що визначають порядок формування Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародну співпрацю Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).*

*Визначено, що об'єктами контролю Рахункової палати є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, у тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України й інші фінансові установи.*

*Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, державна влада, аудит, адміністративно-правовий статус, адміністративна реформа.*

### ***V. V. Patskan. Bases of administrative and legal status of the Accounting Chamber as a supreme audit institution of Ukraine***

*The article is devoted to the bases of administrative and legal status of the Accounting Chamber as a supreme audit institution of Ukraine. According to Art. 4 of the Law of Ukraine "On the Accounting Chamber" powers conferred on the Accounting Chamber by the Constitution of Ukraine are exercised through the implementation of measures of state external financial control (audit). The State External Financial Control (audit) is provided by the Accounting Chamber through financial audit, performance audit, expertise, analysis and other control measures.*

*In the process of practical activity the Accounting Chamber, its members and officials in the realization of their powers, apply different legal principles in their work. Of these principles, the principle of publicity in the work of the Accounting Chamber is essential. The basic principles of the Accounting Chamber's activities*

© **В. В. Пацкан, 2019**

*as the supreme audit institution of Ukraine are the following principles: legality, independence, objectivity, impartiality, transparency and impartiality.*

*The principles of the Accounting Chamber's administrative and legal status as the supreme audit institution of Ukraine are the order of formation of the Accounting Chamber, principles of activity of the Accounting Chamber, powers of the Accounting Chamber, normative basis of activity of the Accounting Chamber, rights and responsibilities of members and officials of the Accounting Chamber, relations with other bodies of the state authorities, international cooperation of the Accounting Chamber, the order of implementation of measures of state external financial control (audit).*

*The concept of "Administrative and Legal Status of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine" can be defined as a system of rules and principles of law that determine the procedure for the formation of the Accounting Chamber, the rights and responsibilities of members and officials of the Accounting Chamber, relations with other public authorities, international cooperation of the Accounting Chamber, the procedure for implementation of measures of state external financial control (audit).*

*It is determined that the objects of control of the Accounting Chamber are state bodies, local self-government bodies, other budgetary institutions, including foreign diplomatic institutions of Ukraine, economic entities, public or other organizations, funds of compulsory state social and pension insurance, National Bank of Ukraine and other financial institutions.*

*Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, the state government, audit, administrative and legal status, administrative reform.*

**Постановка проблеми.** У контексті розвитку України як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, адміністративної реформи, важливого значення набуває дослідження проблематики засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

Дослідження проблематики засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України є важливим для розвитку науки адміністративного права.

**Метою статті** є охарактеризувати проблематику засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України. Завданнями статті є: сформулювати визначення поняття «адміністративно-правовий статус Рахункової палати як вищого органу аудиту України», визначити засади адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, С. Стеценка.

**Вклад основного матеріалу.** На сьогодні головним завданням державної правової політики є нормативно-правове забезпечення реформ. Основними принципами правової політики, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватися, є пріоритетність прав людини як найвищої соціальної цінності; соціальна зумовленість; справедливність; легітимність та демократичний характер; відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права; гласність; наукова обґрунтованість; стійкість і прогнозованість [1, с. 179].

Згідно ст. 98 Конституції України [2] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним

стандартам, що є важливим, враховуючи курс на євроінтеграцію [3, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно ст. 1 Закону України «Про Рахункову палату» [4], Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата підзвітна Верховній Раді України та регулярно її інформує про результати своєї роботи. Рахункова палата є державним колегіальним органом.

Становлення й розвиток інституції значною мірою залежить від нормативно-правового забезпечення її взаємодії як органу фінансового контролю з Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та іншими організаціями [5, с. 279]. У ст. 110 Бюджетного кодексу України [6] зазначено, що до повноважень Рахункової палати з контролю за дотриманням бюджетного законодавства належить здійснення контролю за надходженням та використанням коштів Державного бюджету України, у тому числі за утворенням, обслуговуванням і погашенням державного боргу, ефективністю управління коштами державного бюджету, використанням коштів місцевих бюджетів у частині трансфертів, що надаються з державного бюджету. Рахункова палата за підсумками кожного кварталу подає Верховній Раді України висновки про стан виконання закону про Державний бюджет України, а також пропозиції щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді.

Засадами адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України є порядок формування Рахункової палати, принципи діяльності Рахункової палати, повноваження Рахункової палати, нормативна основа діяльності Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародна співпраця Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Отже, адміністративно-правовий статус Рахункової палати як вищого органу аудиту України – це система норм та принципів права, що визначають порядок формування Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародну співпрацю Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Принципи діяльності Рахункової палати як вищого органу аудиту України – це принципи права, суть яких полягає в забезпеченні належної та ефективної діяльності Рахункової палати, її членів та посадових осіб, об'єктивного та неупередженого здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), вільного та безперешкодного доступу громадян, органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства до інформації про діяльність Рахункової палати, її членів та посадових осіб.

Згідно ст. 3 Закону України «Про Рахункову палату» діяльність Рахункової палати ґрунтується на принципах законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Отже, основними принципами діяльності Рахункової палати є наступні: принцип законності, незалежності, об'єктивності, безсторонності, гласності та неупередженості. Нижче автор детально охарактеризує ці принципи.

Принцип законності безпосередньо пов'язаний із принципом верховенства права і з нього випливає, а також базується на положеннях Конституції України, згідно з якими Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Законність повинна бути реальною. Закон став в Україні основним джерелом права, прийнятим відповідно до Конституції. Реальність законності гарантовано насамперед обов'язком державних органів та їх посадових осіб дотримуватися її, відповідальністю перед народом України, а також судовим контролем (у тому числі з боку Конституційного Суду України),

прокурорським наглядом, контролем з боку спеціально створених органів виконавчої влади (інспекцій, адміністрацій, комісій, комітетів) і правом громадян на звернення до державних та громадських органів, в тому числі до суду [7, с. 12–13].

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) в частині, що не суперечить Конституції та законам України. Міжнародні стандарти INTOSAI – це основні положення та принципи здійснення аудиту в публічному секторі, що сформовані за певною структурою та схвалені Конгресом INTOSAI, та рекомендуються до застосування Вищих органів аудиту (далі – BOA) різних країн настільки, наскільки вони є сумісними із законодавством цих країн.

Доцільність упровадження професійних стандартів до сфери публічного аудиту обумовлена потребами сучасного громадянського суспільства, орієнтованого на демократичні цінності. Міжнародна практика засвідчує, що Стандарти INTOSAI є важливим інструментом підвищення ефективності у сфері публічного аудиту за рахунок формування уніфікованих підходів, принципів і правил до його організації та методології проведення, що сприяє впровадженню найкращих технологій і тісній взаємодії BOA, а також здійснює професійно-інтегративну функцію, яка об'єднує співробітників BOA різних країн тощо [8, с. 238].

Відповідно до частини другої статті 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Основними нормативно-правовими актами, якими керується Рахункова палата у своїй діяльності, є Конституція України та Закон України «Про Рахункову палату». Також важливе значення мають Постанова Верховної Ради України «Про призначення на посади членів Рахункової палати» [9] від 15 березня 2018 року № 2345-VIII, Постанова Кабінету Міністрів України «Питання створення територіальних представництв Рахункової палати» [10] від 18.11.2004 № 1577.

Важливе значення у цій сфері мають також Рішення Конституційного Суду України, зокрема:

1. Рішення Конституційного Суду України від 27.11.2008 № 26-рп/2008 у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету) [11].

2. Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 № 3-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 01.10.1996 «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) [12].

3. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) [13].

Н. Обушна зазначає, що Рахункова палата є продуктом демократичного розвитку України, вона уособлює нагальну потребу українського суспільства у функціонуванні незалежного BOA, який має діяти відкрито й публічно [14, с. 67].

Протягом короткого часу своєї діяльності Рахункова палата змогла вирішити головне завдання – сформуватися як дієздатний конституційний орган, створити основи і розробити нову ідеологію публічного, незалежного зовнішнього державного фінансового контролю в Україні, а також зуміла звернути увагу суспільства на хибну систему використання бюджетних коштів, показати, що гроші державного бюджету – це гроші не Уряду і Мінфіну, а гроші



платників податків – суспільні кошти, тобто кошти кожного з нас. Слід зазначити, що саме в цьому проявляється сутність діяльності Рахункової палати як органу, що займається не тільки контролем і ревізіями. Рахункова палата – орган, який дає суспільству та органам влади незаангажовану реальну інформацію щодо стану управління коштами Державного бюджету України [15, с. 89].

Згідно ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами в порядку, визначеному цим Законом, Регламентом Верховної Ради України [16] та іншими законами, що передбачає:

- інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;
- заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Відповідно до п. 48.1. Регламенту Рахункової палати [17] з метою забезпечення відкритості, публічності і доступності результатів роботи Рахункової палати для інших державних органів, громадськості, засобів масової інформації Рахункова палата регулярно оприлюднює інформацію про свою діяльність. Вимоги до змісту, порядку та строків оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати визначаються Порядком оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати, що затверджується рішенням Рахункової палати. Рахункова палата забезпечує оприлюднення результатів своєї діяльності шляхом:

1. Розміщення інформації на своєму офіційному веб-сайті у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [18]:

- Регламенту Рахункової палати;
- планів роботи Рахункової палати;
- щорічного звіту про діяльність Рахункової палати;
- інформаційних повідомлень про діяльність Рахункової палати;
- звітів про здійснені заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- висновків щодо проекту закону про Державний бюджет України, щоквартальних висновків про стан виконання Державного бюджету України, висновків до річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;
- звітів про результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності;
- рішень Рахункової палати;
- інформаційних повідомлень про виконання рішень Рахункової палати об'єктами контролю;
- інформаційних бюлетенів;
- інформації про бюджет за бюджетними програмами, затвердженими Рахунковою палатою, показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені законом про Державний бюджет України;
- паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) та звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період;
- інших матеріалів, які стосуються результатів діяльності Рахункової палати.

2. Проведення прес-конференцій за підсумками роботи Рахункової палати за квартал, півріччя, рік, а також у зв'язку із завершенням окремих заходів державного зовнішнього

фінансового контролю (аудиту). Прес-конференцію проводить Голова Рахункової палати та/або за дорученням голови Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

3. Проведення брифінгів щодо найважливіших проблем діяльності Рахункової палати, які проводяться в тому ж порядку, що і прес-конференції, в тому числі брифінгів у Верховній Раді України в установленому порядку.

4. Направлення від імені Рахункової палати прес-релізів, інформаційних повідомлень, текстів статей та інших матеріалів для опублікування в засобах масової інформації. Зазначені матеріали направляються на адресу засобів масової інформації із супровідним листом за підписом голови Рахункової палати та погодженням із членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

5. Публікування матеріалів про діяльність Рахункової палати в інформаційних виданнях INTOSAI, EUROSAI, а також у друкованих чи інтернет-виданнях вищих органів фінансового контролю зарубіжних країн у порядку, встановленому цими органами та виданнями.

6. Інформування про результати здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) органів державної влади, правоохоронних органів, інших державних органів.

7. Надання відповідей на запити на інформацію відповідно до Порядку складання, подання запитів на інформацію та надання відповідей на них, що є додатком до цього Регламенту.

Голова Рахункової палати інформує громадськість через засоби масової інформації про діяльність Рахункової палати. Основною організаційною формою діяльності Рахункової палати відповідно до ст. 25 Закону України «Про Рахункову палату» є її засідання. Загалом у 2018 році було проведено 34 засідання Рахункової палати, на яких розглянуто 229 питань [19].

Об'єктами контролю Рахункової палати є державні органи, органи місцевого самоврядування, інші бюджетні установи, в тому числі закордонні дипломатичні установи України, суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, фонди загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування, Національний банк України та інші фінансові установи. Позитивним є й, що у новому Законі України «Про Рахункову палату» визначено основні контрольні повноваження цього суб'єкта стосовно одержувачів бюджетних коштів. Так, у ст. 14 Закону України «Про Рахункову палату» зазначено, що Рахункова палата здійснює стосовно суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які є одержувачами коштів державного бюджету, заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо використання ними коштів державного бюджету (включаючи кошти, надані у вигляді трансфертів і кредитів із бюджету); достовірності здійснення ними розрахунків для отримання коштів державного бюджету [20, с. 265].

Зважаючи на те, що Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, виділяють низку особливостей під час здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у сфері казначейського обслуговування коштів державного бюджету. У цьому контексті Рахункова палата України досліджує:

1) дотримання встановленого законодавством порядку казначейського обслуговування бюджетних коштів;

2) дотримання вимог законодавства щодо повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного бюджету, безспірного списання коштів державного бюджету, бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

3) дотримання вимог законодавства щодо ведення обліку бюджетних асигнувань, реєстрації й обліку бюджетних зобов'язань розпорядників і одержувачів коштів державного бюджету, здійснення платежів за цими зобов'язаннями, а також випадки відмови у реєстрації або

несвоєчасної реєстрації бюджетних зобов'язань, випадки відмови у проведенні або несвоєчасного проведення платежів;

4) дотримання вимог щодо розміщення на депозитах і повернення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунка та коштів валютних рахунків державного бюджету;

5) дотримання вимог щодо покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів і Пенсійного фонду України за рахунок коштів єдиного казначейського рахунка та повернення таких коштів;

6) правильність ведення бухгалтерського обліку операцій щодо виконання державного бюджету;

7) дотримання порядків і термінів зведення, складання і подання звітності про виконання Державного бюджету України;

8) достовірність фінансової і бюджетної звітності про виконання Державного бюджету України.

На противагу Державній аудиторській службі України, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та яка забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, висновки і пропозиції Рахункової палати спрямовані на усунення недоліків у бюджетному процесі, які призводять до неефективного використання бюджетних коштів. Здійснюючи експертизу законопроектів про держбюджет, готуючи висновки Верховній Раді України про використання коштів Державного бюджету України, Рахункова палата бере безпосередню участь у вдосконаленні бюджетного процесу [21, с. 188].

**Висновки з дослідження.** Отже, засадами адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України є порядок формування Рахункової палати, принципи діяльності Рахункової палати, повноваження Рахункової палати, нормативна основа діяльності Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародна співпраця Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Поняття «адміністративно-правовий статус Рахункової палати як вищого органу аудиту України» можна визначити як систему норм та принципів права, що визначають порядок формування Рахункової палати, права та обов'язки членів та посадових осіб Рахункової палати, відносини з іншими органами державної влади, міжнародну співпрацю Рахункової палати, порядок здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема щодо порівняльно-правового аналізу засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; принципів діяльності Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Загалом у статті охарактеризовано проблематику засад адміністративно-правового статусу Рахункової палати як вищого органу аудиту України.

### Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2 т. Т. 2. Особлива частина. Відп. ред. В.Б. Авер'янов. К. : Юридична думка, 2009. 600 с.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Койчева О.С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство*. 2014. № 6.1. С. 151–158.
4. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 36. Ст. 360.

5. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: дис. ... д-ра екон. наук: 08.00.08 «Гроші. Фінанси і кредит». Львів, 2015. 530 с.
6. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572.
7. Адміністративне право України: За ред. Ю.П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
8. Обушна Н.І. Міжнародні стандарти INTOSAI як інструмент підвищення ефективності аудиту в системі публічного управління. Ефективність державного управління. 2017. Вип. 2. С. 229–240.
9. Про призначення на посади членів Рахункової палати: Постанова Верховної Ради України від 15 березня 2018 року № 2345-VIII. *Голос України*. 17.03.2018. № 50.
10. Питання створення територіальних представництв Рахункової палати: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2004 № 1577. *Офіційний вісник України*. 2004. № 46. Ст. 3059.
11. Рішення Конституційного Суду України від 27.11.2008 № 26-рп/2008 у справі за конституційним поданням Кабінету Міністрів України про офіційне тлумачення положення частини другої статті 95 Конституції України та словосполучення «збалансованість бюджету», використаного в частині третій цієї статті (справа про збалансованість бюджету). *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3088.
12. Рішення Конституційного Суду України від 11.07.1997 № 3-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 01.10.1996 «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України). *Офіційний вісник України*. 1997. № 29. Ст. 85.
13. Рішення Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату). *Офіційний вісник України*. 1998. № 1. Ст. 23.
14. Обушна Н. Особливості інституціоналізації Рахункової палати в Україні як вищого органу аудиту. Державне управління та місцеве самоврядування. 2019. Вип. 2(41). С. 61–69.
15. Табенська Ю.В. Рахункова палата України як вищий орган незалежного зовнішнього контролю. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. 2018. Вип. 19(3). С. 88–91.
16. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. №№ 14–15, 16–17. Ст. 133.
17. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp\\_1\\_new.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf) (дата звернення 12 вересня 2019 року).
18. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
19. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: <https://rp.gov.ua/Activity/Reports/?id=133> (дата звернення: 12 вересня 2019 року).
20. Проць І.М. Діяльність рахункової палати як суб'єкта протидії правопорушенням у бюджетній сфері. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. серія юридична. 2017. Вип. 4. С. 262–269.
21. Табенська Ю. Державна аудиторська служба України як центральний орган державного фінансового контролю. Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій. 2017. № 22. Причорноморські економічні студії. С. 187–190.

**А. А. Приходько**, кандидат юридичних наук,  
адвокат

### **ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ» У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

*Стаття присвячена з'ясуванню термінологічної сторони концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні». Проаналізовано сутність терміну «публічна адміністрація» в умовах трансформаційних заміщень застарілих категорій. Зазначено, що відсутність законодавчого закріплення трактування аналізованого терміну у національному законодавстві негативно впливає на його термінологічну сутність. Не менш негативним явищем є і відсутність Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. Сформовано визначення концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні» та визначено її суб'єктний склад.*

*Вбачається, що це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури. Відповідно, її структуру складають публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; приватні особи та структури громадського спрямування; представники міжнародних інституцій. Зокрема це, Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України, НАЗК, НАБУ, ДБР, САП, АРМА, ВАС, органи прокуратури та Національної поліції, Міністерство юстиції України, Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», інші.*

*У класифікаційному аспекті, зазначених суб'єктів поділено на наступні групи: 1) носії політичної волі; 2) антикорупційні органи; 3) спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції; 4) реалізатори антикорупційної політики; 5) формувачі антикорупційної політики; 6) суб'єкти, які залучаються до процесу формування антикорупційної політики; 7) учасники антикорупційних програм; 8) громадяни та об'єднання громадян; 9) міжнародні незалежні експерти та організації.*

*Ключові слова: адміністративна діяльність, ЄС, запобігання, корупція, протидія, публічна адміністрація, публічне адміністрування, трансформація.*

#### **A. A. Prikhodko. Definition of the concept of public administration in the field of prevention and anti-corruption in Ukraine**

*The article is devoted to elucidating the terminological side of the concept of “public administration in the field of preventing and combating corruption in Ukraine”. The essence of the term public administration under the conditions of transformational substitutions of outdated categories is analyzed. It is noted that the lack of legislative consolidation of the interpretation of the term in question in national legislation negatively affects its terminological essence. No less negative is the lack of a Concept for reforming public administration in Ukraine.*

*The definition of the concept “public administration in the field of preventing and combating corruption in Ukraine” has been formed and its subject composition has been determined. This is a holistic legal symbiotic-interconnected entity, which has clearly distributed functions between the subjects of its structure. Accordingly, its structure consists of: public authorities, their structural units and their delegated representatives; individuals and community structures; representatives of international institutions. In particular that are a President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Council on Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine, prosecuting authorities and the National Police, the Ministry of Justice of Ukraine, Transparency International Ukraine, the Center for Political Studies and Analytics, Eidos, and others.*

*In the classification aspect, these subjects are divided into the following groups: 1) bearers of political will; 2) anti-corruption bodies; 3) specially authorized bodies in the field of combating corruption;*

© А. А. Приходько, 2019

4) implementers of anti-corruption policy; 5) anticorruption policy makers; 6) actors involved in the process of forming anti-corruption policies; 7) participants in anti-corruption programs; 8) citizens and associations of citizens; 9) international independent experts and organizations.

Key words: administrative activity, corruption, counteraction, EU, prevention, public administration, transformation.

**Постановка проблеми.** Розвиток українського адміністративного права характеризується не лише розробкою та прийняттям правових актів, але й введенням у правовий обіг нових категорій (понять) [1, с. 83]. Обумовлюється це динамічним розвитком суспільних відносин, побудовою правової, демократичної та європейської держави, де людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Це все потребує перегляду існуючої системи суб'єктів державного управління та приведення останньої до європейської. Слід зауважити, що категорія «державне управління» не може забезпечити потреби науки адміністративного права і практики правозастосування, позаяк не охоплює весь спектр відносин, які виникають у процесі реалізації публічних функцій органами публічної влади в цілому [2, с. 42] та антикорупційних відносин зокрема.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** До проблематики визначення поняття, змісту, сутності та структури публічної адміністрації звертали свої наукові пошуки багато чисельні вчені як вітчизняні, так й іноземні. Зокрема, це В. Авер'янов, В. Бевзенко, А. Буханевич, Б. Данилишин, О. Джафарова, Н. Каменська, Т. Карабін, В. Колпаков, Т. Кравцова, В. Малиновський, С. Масьондз, Р. Мельник, М. Міхровська, І. Патерило, А. Пухтецька, А. Солонар, А. Сунгуров, Ю. Фомін, С. Чернов, О. Черчатий та інші. Однак до системного аналізу заявленої до розгляду нами тематики їх наукові пошуки звернені не були, а стосувались загальних чи суміжних їй аспектів.

**Мета статті.** Стаття присвячена з'ясуванню термінологічної сторони концепту «публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні».

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз вітчизняної правової літератури показує, що в останні часи спостерігаються яскраво виражені тенденції до оновлення категоріального апарату науки адміністративного права. У даному випадку мова йде про вживання українськими авторами у своїх роботах таких понять як «публічне право», «адміністративні послуги», «адміністративна процедура», «делегування повноважень» тощо. Одним із таких нових понять є і категорія «публічна адміністрація» [1, с. 83].

Це зумовлено тим, що сутність категорії «державного управління» і категорії «суб'єкт державного управління» не відповідають потребам сьогодення, бо і більшість учених вважають, що основним суб'єктом державного управління є органи виконавчої влади. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що основне призначення органів виконавчої влади полягає у формуванні та реалізації державної політики в одній чи декількох сферах [3]. Нині на рівні держави створені та функціонують органи державної влади, які, не маючи статусу останнього, по суті виконують їх функції. З цього можна зробити проміжний висновок, що категорія «суб'єкт державного управління» у її нинішньому значенні не охоплює все коло суб'єктів, які задіяні в реалізації публічних функцій держави. На сьогодні вкрай необхідно віднайти таку категорію, яка б в собі об'єднувала всіх суб'єктів, що мають повноваження у сфері публічного управління, і відповідала б законодавству Європейського Союзу, а також максимально забезпечувала потреби практики правозастосування [2, с. 42–43].

Автор здійснить спробу проаналізувати сутність терміну «публічна адміністрація» в умовах трансформаційних замішень застарілих категорій. Зокрема ядром поняття «публічне» є «спільне, доступне для всіх, яке служить всім». Слово «адміністрація», яке походить від

латинського *ministrare* («служити»), вказує на підпорядкованість політичній владі та служіння публічним інтересам [4, с. 7].

В загальному та недиференційованому варіанті “public administration” це реалізація державної політики та академічна дисципліна, що готує службовців для цієї роботи. Звісно, що для потреб цього дослідження буде аналізуватися зміст першого розуміння публічної адміністрації, яка різними авторами і у різні періоди розуміється як «виконання або втілення політики держави компетентними органами» [5], засновується на розмежуванні політики і управління [6], або охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а також їх взаємодію, відіграючи важливу роль в розробці державної політики і, таким чином, є її частиною [5; 7, с. 8].

Спираючись на аналіз широкого спектру тематичних фахових джерел доцільно виокремити два концептуальних підходи до трактування змісту публічної адміністрації як організаційно-правового утворення: так званий «широкий» і «вузький». Прихильники «широкої» концепції під публічною адміністрацією зазвичай пропонують розуміти систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів які відповідно до закону забезпечують виконання законодавчих актів у публічних інтересах та наділені прерогативами публічної влади [8, с. 35; 9, с. 24; 10, с. 89; 11, с. 13; 12, с. 7–8].

У широкому сенсі до публічної адміністрації відносять не тільки органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, але й загал суб'єктів, які згідно із законами виконують делеговані владою повноваження у сфері публічного управління з метою задоволення тих або інших суспільних потреб. Натомість прибічники іншої, «вузької» теорії, вважають, що термін «публічна адміністрація» є симбіозом: максимум системи органів виконавчої влади, місцевого самоврядування [13, с. 92], мінімум суб'єктів виконавчої влади (у тому числі виконавчих органів місцевого самоврядування) [14, с. 117; 15, с. 29].

Сучасне розуміння трактування терміну «публічна адміністрація» зводиться до сукупності публічних органів (державних і недержавних), які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства загалом [16, с. 81]. В. Авер'янов зауважав, що «публічна адміністрація» – це сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [17, с. 1–14]; В. Малиновський – як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [18, с. 18]; Т. Кравцова – це певним чином побудована система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства в цілому [19, с. 523; 20, с. 30–31]; С. Чернов – сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування; система публічних інституцій та їх діяльності [4, с. 7].

На думку Р. Мельника, поняття «публічна адміністрація» тлумачиться неоднозначно і в європейській адміністративно-правовій доктрині. Воно має ширше значення, ніж його переклад українською мовою «державне управління», та звужене розуміння в радянській та пострадянській науці. Термін «публічна адміністрація» розуміється європейськими вченими як: 1) сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; 2) адміністративна діяльність, що здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; 3) сфера управління публічним сектором тією самою публічною адміністрацією [21, с. 125].

У Рекомендації № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду, прийнятій 11 вересня 1984 р. на 375-й нараді заступників міністрів, публічна влада (орган публічної влади, англ. – public authority) розуміється як: а) будь-який публічно-правовий суб'єкт будь-якого виду чи рівня (в тому числі держава, регіон, провінція, муніципалітет, незалежний публічно-правовий суб'єкт); та б) будь-яка приватна особа при здійсненні нею прерогатив офіційної влади [21, с. 125].

Відсутність законодавчого закріплення трактування аналізованого терміну у національному законодавстві негативно впливає на його термінологічну сутність. Не менш негативним явищем є й відсутність Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, оскільки завдяки створенню інституту публічної адміністрації, на думку Б. Данилишина, «влада має стати ближчою до потреб та запитів громадянина, а пріоритетом державної політики має стати забезпечення реалізації прав та свобод громадянина» [22]. Виходячи з цього, на думку вченого, основною метою «розробки концепції реформування публічної адміністрації є визначення шляхів і підходів до створення ефективної системи публічної адміністрації, яка буде надавати якісні послуги громадянам на рівні тих, які відповідають європейським стандартам, а також буде здатна своєчасно та адекватно реагувати на соціально-економічні виклики» [22]. Таке розуміння інституційних засад публічної адміністрації зобов'язує органи державної влади та місцевого самоврядування перетворюються на суб'єкти «служіння інтересам суспільства» [23, с. 47].

Починаючи з 2015 року, Уряд та Верховна Рада України за активної участі українських та європейських експертів заклали законодавчу базу для реформування публічної адміністрації в Україні, ухваливши новий Закон «Про державну службу» з необхідними підзаконними актами; Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки; Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки; Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (ЦОВВ); Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [24].

Інтерпретуючи увесь наведений вище матеріал, автор вважає, що публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні це:

1) носії політичної волі – Президент України, фракції політичних сил у Верховній Раді України, Комітет Верховної Ради України з питань запобігання та протидії корупції, Кабінет Міністрів України, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України;

2) антикорупційні органи – Національне агентство України з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Державне бюро розслідувань (ДБР), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), Вищий антикорупційний суд України (ВАС);

3) спеціально уповноважені органи у сфері протидії корупції – органи прокуратури та Національної поліції, НАЗК, ДБР, АРМА;

4) реалізатори антикорупційної політики – державні органи, їх підпорядковані органи на який покладено обов'язок виконання конкретного антикорупційного заходу; підприємства приватного сектору, а також окремі громадяни чи їх об'єднання – за згодою;

5) формувачі антикорупційної політики – НАЗК та Кабінет Міністрів України;

6) суб'єкти, які залучаються до процесу формування антикорупційної політики, це Національна рада з антикорупційної політики при Президенті України, Міністерство юстиції



України, НАЗК, ДБР, АРМА, Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики, Антикорупційна ініціатива Європейського Союзу в Україні, Міністерство закордонних справ Данії, Програма розвитку ООН, Transparency International Ukraine, ЕЙДОС (центр політичних студій та аналітики), Міжнародний фонд «Відродження», інші;

7) учасники антикорупційних програм – Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство культури, молоді та спорту України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство та Комітет цифрової трансформації України, Фонд державного майна України, Державна аудиторська служба України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна авіаційна служба України, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру;

8) громадяни та об'єднання громадян – Громадська Правозахисна організація «Права людини», Центр політико-правових реформ, Transparency International Україна, Центр політичних студій та аналітики «Ейдос», Центр Протидії Корупції, Група «Антикорупційна реформа» Реанімаційного пакету реформ, та інші;

9) міжнародні незалежні експерти та організації – Карлос Кастресана (Carlos Castresana), Джованні Кеслер (Giovanni Kessler), USAID, Transparency International, та інші.

**Висновки з дослідження.** Вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого публічна адміністрація у сфері запобігання та протидії корупції в Україні – це цілісне правове симбіотично-взаємозалежне утворення, яке має чітко розподілені функції між суб'єктами її структури. Його структуру складають: 1) публічні органи влади, їх структурні підрозділи та делеговані ними представники; 2) приватні особи та структури громадського спрямування; 3) представники міжнародних інституцій.

### Список використаних джерел:

1. Патерило І.В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2014. Вип. 9–1. С. 83–85.
2. Джафарова О.В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.
3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166–VI. *Голос України*. 2011. № 65.
4. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х. : ХНУМГ, 2014. 97 с.
5. Aderibigbe Adejare Morenikeji. Towards A Theoretical Definition of Public Administration. *IOSR Journal of Business and Management (IOSR-JBM)* e-ISSN: 2278-487X, p-ISSN: 2319-7668. Volume 16, Issue 3. Ver. V (Mar. 2014), PP. 65–70
6. Козырин А.Н., Штатина М.А. Административное право зарубежных стран : учебник. М. : Спарк, 2003. С. 32.
7. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
8. Колпаков В.К. Предмет административного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33–38.

9. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія; за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. Д. : Монолит, 2010. 400 с.
10. Масьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах) : Навч. посіб. К. : Атіка, 2008. 272 с.
11. Фомін Ю.В. Органи внутрішніх справ України в системі публічної адміністрації: адміністративноправові засади : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07; Запоріжжя, 2012. 18 с.
12. Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 25.00.02. Івано-Франківськ, 2011. 20 с.
13. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка (Юридичні науки)*. 2011. № 88. С. 90–93.
14. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
15. Каменська Н.П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
16. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.
17. Авер'янов В., Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2010. 140 с.
18. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили*. Сер.: Політологія. 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 18–22.
19. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
20. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.
21. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
22. Данилишин Б. Цели и принципы реформирования публичной администрации. *ЛІГА-БізнесІнформ*. URL: <http://news.liga.net/news/N0828824>. Html.
23. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.
24. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Тертичка В. Реформа публічної адміністрації. *Реанімаційний Пакет Реформ*. 2018. URL: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7\\_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIjI.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIjI.pdf).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-75-82>

**О. І. Приходько**, здобувач  
кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи і фінансів

### **ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕДСТАВНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ**

*У статті висвітлюються повноваження представника в адміністративному процесі, порядок їх визначення, обмеження, реалізації та підтвердження. Встановлено, що повноваження представника в адміністративному процесі не систематизовано в КАС України та відсутня їх диференціація залежно від особи, яка є представником. Доведено, що обсяг повноважень конкретного представника визначається залежно від того, представництво якого учасника справи здійснюється, обсягу повноважень наданих представнику таким учасником справи, з урахуванням обмежень, статусу особи, яка є представником.*

*Охарактеризовано склад прав та обов'язків учасників справи, які можуть бути доручені представнику, порядок та умови обмеження повноважень представника та власні повноваження осіб, які можуть бути представниками в адміністративному процесі. Констатується, що представника можна уповноважити на вчинення лише тих прав, якими відповідна особа володіє відповідно до КАС України як учасник процесу.*

*Обґрунтовано, що в оновленій редакції КАС України внаслідок гармонізації адміністративного процесу з цивільним скасовано необхідність окремого уповноваження представника на вчинення спеціальних процесуальних прав (відмову від позову, визнання позову, зміну позову, досягнення примирення, оскарження судового рішення тощо) учасника справи, а тому за відсутністю обмежень представник володіє всіма процесуальними правами та обов'язками.*

*Встановлено, що обмеженню підлягають виключно права представника на вчинення певних процесуальних дій, тоді як не допускається можливість обмеження обов'язків представника, встановлених законом або судом. Власні повноваження осіб, які можуть бути представниками в адміністративному процесі, визначаються положеннями інших актів переважно матеріального права та не можуть обмежуватись довірительом, однак їх реалізація має здійснюватися в інтересах та за погодженням з останнім.*

*Доведено, що власними повноваженнями наділені адвокат, посадові особи органів або інші осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена та уповноважений представник або довірена особа кандидата; уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму, як представники в адміністративному процесі. Виявлено недоліки та прогалини чинного процесуального законодавства та запропоновано внесення змін до КАС України з метою їх усунення.*

*Ключові слова: адвокат, адміністративний процес, законний представник, обмеження повноважень, повноваження, представник, представництво.*

#### **O. I. Prikhodko. Characterization of authorities of representative in administrative process**

*The present article is concerned with authorities of representative in administrative process, procedure for determining thereof, limits, implementation and confirmation. It is established that the powers of the representative in the administrative process are not systematized in the Code of Administrative Procedure of Ukraine and there is no differentiation in the dependence on the person who is the representative. It was proved, that the scope of authorities of a certain representative should be determined depending on what party to a case was represented, scope of authorities provided to representative by such a party to a case, taking into consideration limits, status of an individual, who was the representative. We described in the article scope of rights and*

© О. І. Приходько, 2019

*obligations of parties to a case, which could be delegated to representative, procedure and conditions for limits of authorities of representative and own authorities of individuals, who could be representatives in administrative process.*

*It is stated that the representative can be authorized to exercise only those rights that the relevant person possesses, according to the Code of Administrative Procedure of Ukraine as a participant of the process. It is substantiated that in the updated version of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, due to the harmonization of the administrative process with civil one, the need for separate authorization of the representative to commit special procedural rights (refusal of the claim, recognition of the claim, modification of the claim, conciliation, appeal of the court) was abolished, therefore, in the absence of restrictions, the representative has all the procedural rights and obligations. It is established that only the representative's right to perform certain procedural actions is restricted, while the possibility of limiting the obligations of the representative established by law or court is not allowed.*

*The own powers of persons who may be representatives in the administrative process are determined by the provisions of other statements, mainly substantive law, and cannot be limited by the principal, but their implementation must be in the interests and in agreement with the latter. It is proved that a lawyer, officials of bodies or other persons have own powers, they are empowered to act in the interests of minors or juveniles or persons who are declared incapacitated by the court or whose capacity is limited and the authorized representative or attorney of the candidate; authorized person (representative) of the party (block), local party organization, referendum initiative group, as representatives in the administrative process. We found out disadvantages and gaps of existing procedural legislation and proposed to make amendments to the Code of Administrative Judicial Procedure of Ukraine for the purpose of their elimination.*

*Key words: lawyer, administrative process, legal representative, limits of authorities, authorities, representative, representation.*

**Постановка проблеми.** Повноваження, виступаючи одним із складників правового статусу будь-якої особи, у тому числі представника в адміністративному процесі, складають його зміст, уособлюючи всі можливі правомочності, визначаючи можливі моделі його правової поведінки. Саме повноваження є рушійною силою, яка визначає функціональний потенціал діяльності представника, дозволяють реалізовуватись йому за своїм призначенням в адміністративному процесі, виконувати покладені на нього завдання і функції.

Повноваження представника в адміністративному процесі не є сталою конструкцією, динамічність якої опосередковується оновленням чинного законодавства та судовою практикою його застосування, у зв'язку з цим, зрештою, й не вичерпується актуальність їх дослідження.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Окремі аспекти визначення правового статусу представника в адміністративному процесі, його окремих елементів, розглядали у своїх працях В.М. Бевзенко, М.В. Джафарова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, Ю.О. Лисенко, А.Ю. Осадчий, Н.Б. Писаренко, О.П. Рябченко, М.І. Смокович, С.Г. Стеценко, В.П. Тимошук та багато інших. Однак, зазначена динамічність чинного законодавства та судової практики його застосування, трансформація завдань та вимог до представника в адміністративному процесі обумовлюють необхідність дослідження повноважень представника в адміністративному процесі, їх обсягу у відповідності сучасним умовам. Саме тому **метою** статті є характеристика повноважень представника в адміністративному процесі.

**Виклад основного матеріалу.** В положеннях Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначення та характеристика повноважень представника і їх перелік відсутні. Закріплення лише загальних ознак таких повноважень, порядку їх визначення та підтвердження ускладнює їх теоретичне розуміння та практику реалізації, зумовлюючи неоднакову, а інколи й помилкову судову практику, що негативним чином позначається на реалізації відповідних повноважень представником, ускладнюючи ефективний захист прав, свобод та інтересів осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

З положень ч. 1 ст. 60 КАС України вбачається, що для визначення можливості здійснення представником процесуальних прав та обов'язків особи, яку він представляє, використовується поняття «повноваження на ведення справи в суді» без його розкриття. Аналогічне поняття майже в такому ж контексті вживалось і в попередній редакції КАС України. Зміст цього поняття є зрозумілим та охоплюється обсягом процесуальних прав та обов'язків особи, представництво якої здійснюється, а істотне значення має момент набуття представником «повноважень на ведення справи в суді» від відповідної особи, що передбачає обов'язкову фіксацію одним із документів, передбачених ст. 59 КАС України. Так, зокрема, в абз. 2 ч. 2 ст. 59 КАС України зазначається про посвідчення довіреності фізичної особи «на ведення справи» [1]. Отже, зміст та обсяг відповідних «повноважень на ведення справи в суді» перебуває у безпосередньому взаємозв'язку з моментом надання доручення певній особі, яка може бути представником в адміністративному процесі.

Взагалі щодо змісту ст. 60 КАС України автор викладає такі тези. По-перше, незважаючи на назву цієї статті, яка недвозначно натякає на те, що саме в ній згруповано всі норми, якими регулюються повноваження представників, насправді це не так. Наприклад, повноваження законних представників, визначені в ч. 5 ст. 56 КАС України; особливості повноважень представників у справах, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму в ст. 279 КАС України [1]. По-друге, положеннями цієї статті не передбачається диференціація повноважень представників залежно від особи, яка є представником, хоча перелік повноважень таких осіб відрізняється в силу закону.

Певна річ, що встановлене вище обґрунтовується об'єктивною неможливістю систематизувати повноваження представника, оскільки на визначення конкретного обсягу повноважень конкретного представника впливають такі чинники:

- якого учасника справи представляє представник (сторін; третіх осіб; органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб; законних представників);
- обсягу повноважень наданих представнику особою, яку він представляє (загальний обсяг прав та обов'язків учасника справи – обмеження = отримуємо набір повноважень конкретного представника);
- ким за своїм статусом є представник (адвокат; законний представник; фізична особа, яка має адміністративну процесуальну дієздатність; посадова особа органів або інші осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена; уповноважений представник або довірена особа кандидата; уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму).

Отже, набір процесуальних повноважень представника в адміністративному процесі складається з прав та обов'язків, наданих (доручених) відповідним учасником справи, з урахуванням встановлених обмежень та власних прав та обов'язків, наявних у особи, яка є представником. У зв'язку з цим, є сенс зупинитись на їх детальному аналізі.

**Склад процесуальних прав та обов'язків учасників справи.** Як вже зазначалось, ч. 1 ст. 60 КАС України передбачено, що представник здійснює від імені особи, яку він представляє, її процесуальні права та обов'язки [1]. Водночас, обсяг процесуальних прав та обов'язків кожного учасника адміністративного процесу відрізняється між собою. Загальні процесуальні права та обов'язки, якими наділені всі учасники справи, встановлені в ст. 44 КАС України, переліки яких є невичерпними, оскільки п. 6 ч. 3 та п. 7 ч. 5 цієї статті передбачено можливість користуватися іншими визначеними законом процесуальними правами та необхідністю виконувати інші процесуальні обов'язки, визначені законом або судом. Наприклад, учасники справи додатково мають такі права: подавати заяви по суті справи (ч. 4 ст. 159 КАС

України); подавати клопотання про розгляд справи за правилами спрощеного позовного провадження (ч. 2 ст. 168, ст. 259 КАС України); заявити клопотання про розгляд справи за його відсутності (ч. 3 ст. 194 КАС України); отримати копію технічного запису судового засідання (ч. 2 ст. 232 КАС України) тощо, а також такі обов'язки: подати до суду заяву про залучення третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, якщо рішення у справі може вплинути на їхні права, свободи, інтереси або обов'язки (ч. 1 ст. 50 КАС України); повідомляти суд про неможливість подати доказ, який вистребує суд (ч. 7 ст. 80 КАС України); повідомити про зміну адреси (адреси електронної пошти, номера факсу, телефаксу, телефону) та причини неприбуття в судові засідання (ст. 131 КАС України) тощо. Додатково обов'язки можуть встановлюватись судом. Так, якщо разом зі стороною, третьою особою у справі беруть участь їхні представники, суд після них, заслуховує їхніх представників, проте може зобов'язати учасника справи визначити, чи буде надавати пояснення тільки такий учасник чи тільки його представник (ч. 3 ст. 209 КАС України).

Процесуальні права та обов'язки сторін щодо розпорядження позовними вимогами, їх збільшення або зменшення, визначення предмета та підстав позову, визнання позову (повністю або частково), примирення додатково передбачені в ст. 47 КАС України [1].

Треті особи згідно зі ст. 51 КАС України мають права та обов'язки, визначені ст. 44 КАС України. Особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають також права позивача, тобто визначені ст. 47 КАС України. Процесуальні права та обов'язки органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, визначені ст. 53, 54 КАС України, а саме такі органи та особи мають права й обов'язки особи, в інтересах якої вони діють, за винятком права закінчувати справу примиренням.

Засади визначення та порядок реалізації процесуальних прав та обов'язків законних представників визначено ст. 56 КАС України, зокрема встановлено, що законні представники самостійно здійснюють процесуальні права та обов'язки сторони чи третьої особи, яку вони представляють, діючи в її інтересах та можуть доручати ведення справи в суді іншим особам, які відповідно до закону мають право здійснювати представництво в суді [1].

Таким чином, представника можна уповноважити на вчинення лише тих прав, якими відповідна особа володіє, відповідно до КАС України як учасник процесу. Внаслідок цього в літературі майже однотайно визнається, що повноваження представника мають «похідний» характер від процесуальних прав та обов'язків особи, яку він представляє [2, с. 178; 3, с. 103]. Тим не менш, «походження» повноважень представника не свідчать про другорядність представника серед учасників справи. Це самостійний учасник справи, який має свій процесуальний статус, користується наявними у нього повноваженнями на власний розсуд за погодженням та в інтересах свого довірителя.

В аспекті дослідження процесуальних повноважень представника необхідно також звернути увагу на їх класифікацію, зокрема за критерієм необхідності окремого уповноваження. Закріплене в ч. 1 ст. 60 КАС України повноваження на ведення справи в суді дає можливість представнику здійснювати від імені особи всі процесуальні права та обов'язки, за винятком встановлених обмежень [1]. Тобто, законодавством не вимагається вказувати право на вчинення кожної процесуальної дії представником. Однак, так було не завжди, і попередньою редакцією КАС України (ч. 1 ст. 59) передбачалась необхідність спеціального уповноваження на відмову від позову, визнання позову, зміну позову, досягнення примирення, оскарження судового рішення тощо. Ця норма цілком об'єктивно стала критерієм для поділу процесуальних прав та обов'язків на загальні та спеціальні [4, с. 202; 5, с. 201]. Фахівці зазначали, що, на відміну від цивільного судочинства, представник, який бере участь в адміністративному процесі на основі договору, має диспозитивні права лише тоді, коли цими диспозитивними

правами він спеціально наділений у виданій йому довіреності. Якщо про диспозитивні права у довіреності нічого не сказано, вважається, що представник їх не має [6, с. 71–72].

У чинній редакції КАС України внаслідок наближення до положень Цивільного процесуального кодексу України [7] норма, якою було передбачено необхідність спеціального уповноваження, зникла, а отже, за відсутністю обмежень представник володіє всіма процесуальними правами та обов'язками. Втім, аналіз судової практики вказує, що все не так однозначно з визначенням обсягу процесуальних повноважень (прав та обов'язків) представника. Якщо в КАС України передбачається, що представник за загальним правилом володіє всіма повноваженнями (правами та обов'язками учасника процесу), які можуть обмежуватись, то судова практика застосування цих положень наполягає на необхідності безпосереднього зазначення тих повноважень, які надаються представнику. Наприклад, Верховний Суд в ухвалі від 16.10.2018 у справі 806/1357/18 [8], здійснивши системний аналіз ст.ст. 55, 59 КАС України (у редакції до 15.12.2017) зробив висновок, що право на подання і підписання касаційної скарги має особисто керівник або представник, повноваження якого повинні бути визначені у відповідному документі, що посвідчує такі повноваження. Водночас, у довіреності в цій справі представнику було надано право подавати заяви про апеляційне оскарження рішень, подавати апеляційні скарги на судові рішення, користуватися іншими процесуальними правами, наданими чинним законодавством.

У постанові від 12.09.2019 у справі № 810/4842/18 [9] Верховний Суд зазначив, що право на розроблення та подання заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру (що було передбачено договором про надання правової допомоги), не є тотожним праву представника на підписання від імені відповідача апеляційної скарги. Отже, і в цьому випадку суд виступив за чітку конкретизацію прав представника.

Аналогічна судова практика зустрічається і рішеннях апеляційних судів. Так, Шостий апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 20.02.2019 у справі № 826/12332/18 [10] звернув увагу, що право на подання заяви чи клопотання (що було передбачено довіреністю) не є тотожним правомочності подавати апеляційну скаргу. При цьому, жодних застережень щодо наявності у представника права підписувати такий документ від імені відповідача надана довіреність не містить.

Разом з цим, існує і протилежна практика, яка відповідає оновленим положенням КАС України. Наприклад, в постанові від 06.06.2018 у справі № 804/18451/14 [11] Верховний Суд дійшов висновку, що посилання в довіреності на статті КАС України, якими передбачені відповідні права, достатньо для їх вчинення представником. Тобто касаційний суд підтвердив, що головним є відсутність вказівки на обмеження певних прав представника.

**Обмеження повноважень представника.** В ч. 2 ст. 60 КАС України встановлено, що обмеження повноважень представника на вчинення певної процесуальної дії мають бути застережені у виданій йому довіреності або ордері [1]. Проаналізувавши це положення, варто зазначити, що обмежується лише право на вчинення певних процесуальних дій, тоді як не допускається можливість обмеження повноважень представника у виконанні процесуальних обов'язків, встановлених законом або судом.

Обмеження встановлюються письмово, відповідно довіреності – безпосередньо під час її вчинення; або ордера – оформлюється адвокатом на підставі договору про надання правової допомоги згідно з Законом України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» [12].

Дотримання передбаченої КАС України форми обмеження повноважень представника здійснюється шляхом чіткої конкретизації тих прав представника на вчинення певних процесуальних дій, які представнику вчиняти не дозволяється. В іншому ж випадку вважатиметься, що повноваження представника не обмежено.

Враховуючи, що учасник справи може обмежити повноваження свого представника як в момент оформлення відносин представництва, так і після необхідно звернути увагу на повідомлення суду про такі обмеження. Відповідно до цього в ч. 3 ст. 60 КАС України встановлено, що про припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю має бути повідомлено суду шляхом подання письмової заяви [1]. В одному з науково-практичних коментарів КАС України вказано, що в цій частині наведено повідомний принцип припинення представництва або обмеження повноважень представника за довіреністю [13].

Формою повідомлення суду про обмеження повноважень представника є подання письмової заяви. Якщо у випадку припинення представництва цей спосіб виглядає цілком логічним, то з обмеженням повноважень це не так. Відповідно до ст. 59 КАС України документами, що підтверджують повноваження представників, є довіреність та ордер [1], в яких також мають зазначатись наявні обмеження повноважень (ч. 3 ст. 60 КАС України). У зв'язку з цим нові обмеження також мають бути зазначені в документах, що підтверджують повноваження представників, а ні в іншій письмовій заяві. Саме тому, в разі прийняття рішення учасником справи про обмеження повноважень представника в подальшому, це має здійснюватися шляхом видання нової довіреності або внесенням змін до договору про надання правової допомоги та виготовленні адвокатом нового ордеру, тобто оформлення документів, що підтверджують повноваження представника з урахуванням встановлених обмежень та їх надання до суду. Крім цього, положеннями ч. 3 ст. 60 КАС України не визначається, хто саме повідомляє суд про припинення представництва, обмеження повноважень представника та в який строк.

Зрозуміло, що і особа (учасник справи), і представник володіють інформацією про припинення представництва або обмеження повноважень представника, а тому можуть повідомити про це суд. Разом з цим, якщо у випадку з припиненням представництва обов'язок повідомити суд можливо покласти на учасника справи, то у разі обмеження повноважень представника саме останній має довести до відома суду обсяг своїх повноважень.

Отже, з метою вдосконалення положень ч. 3 ст. 60 КАС України запропоновано викласти її у такій редакції:

«3. Про припинення представництва учасник справи повідомляє суд шляхом подання письмової заяви протягом трьох днів, але не пізніше наступного судового засідання. Про обмеження повноважень представника суд повідомляється таким представником протягом трьох днів, але не пізніше наступного судового засідання шляхом надання документів, що підтверджують його повноваження, оформлених з урахуванням встановлених обмежень».

**Власні повноваження представника.** Окремі з осіб, які можуть бути представниками в адміністративному процесі (ст.ст. 57, 58 КАС України), мають також власні повноваження в силу свого статусу, які фактично не пов'язані з представництвом конкретної особи, учасника справи, але можуть використовуватись і при здійсненні його представництва. Ці повноваження закріплюються за особою, яка є представником, положення інших актів, переважно матеріального права, та не можуть обмежуватись, однак їх реалізація має здійснюватися в інтересах та за погодженням з довірителем.

Вивчаючи специфіку процесуальних представницьких правовідносин М.В. Джафарова зазначає, що представник для виконання своїх функцій та завдань у адміністративному процесі наділений рядом самостійних процесуальних прав, які в більшості випадків не залежать від волі особи, яку він представляє, і ці права дають змогу представникові в багатьох випадках самостійно визначати свою поведінку в процесі. Звичайно, розмірковує науковець, наявність самостійних процесуальних прав у представника не можна трактувати як абсолютну його незалежність в адміністративному процесі у зв'язку з тим, що певні процесуальні права набуваються представником лише на підставі спеціальних повноважень, наданих довірителем.



лем, а тому можна говорити лише про відносну незалежність представника. Поряд із цим, якщо процесуальні представники в окремих випадках і перебувають деякою мірою залежними від довірителя, то стосовно адміністративного суду та інших осіб, які беруть участь у справі, представники є самостійними суб'єктами права [14, с. 77].

Аналіз складу осіб, які можуть представниками в адміністративному процесі, їх правового статусу, дозволяє стверджувати, що такими повноваженнями наділені адвокат (ч. 1 ст. 57), посадова особа органів або інші осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена (ч. 3 ст. 57) та уповноважений представник або довірена особа кандидата; уповноважена особа (представник) партії (блоку), місцевої організації партії, ініціативної групи референдуму (ч. 1, 2 ст. 279) [1], як представники в адміністративному процесі.

Законний представник (ч. 1 ст. 57) та фізична особа (ч. 2 ст. 57) [1] як представники в адміністративному процесі хоча і мають власні права, зокрема звертатись до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб відповідно до Закону України «Про звернення громадян» [15], направляти запити на інформацію згідно з Законом України «Про доступ до публічної інформації» [16] їх не можна вважати спеціальними, оскільки ними володіють також і особи, які є учасниками справи.

Яскравим прикладом особи-представника з власним спеціальним статусом, а отже і правами та обов'язками є адвокат. Законом України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» [12] визначено професійні права (ст. 20) та обов'язки (ст. 21) адвоката, гарантії адвокатської діяльності (ст. 23), реалізацію права на звернення з адвокатським запитом (ст. 24) тощо.

Посадові особи органів та інших осіб при здійсненні представництва також можуть використовувати повноваження таких органів та осіб. При цьому перелік, обсяги та порядок реалізації таких повноважень визначається законом та іншими документами, які визначають їх правовий статус. Наприклад, посадові особи служб у справах дітей при здійсненні ними представництва дітей в адміністративному процесі використовуватимуть також повноваження цієї служби, згідно з Законом України «Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей» [17].

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження встановлено, що обсяг повноважень конкретного представника визначається в залежності від того представництво якого учасника справи здійснюється; обсягу повноважень наданих представнику таким учасник справи, з урахуванням обмежень; статусу особи, яка є представником (власних повноважень).

Обґрунтовується, що внаслідок наближення положень нової редакції КАС України до положень цивільного процесуального законодавства, представник в адміністративному процесі наділяється всіма повноваженнями (правами та обов'язками відповідного учасника справи), крім установлених обмежень. Охарактеризовано порядок та способи обмеження повноважень представника.

Встановлено, що власні повноваження осіб, які можуть бути представниками в адміністративному процесі не можуть обмежуватись довірителем, але їх реалізація має здійснюватися в інтересах та за погодженням з останнім. Доведено, що найбільш законодавчо визначеними є власні повноваження адвоката, Запропоновано внесення змін до КАС України.

### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35, / 35-36/, 37. С. 1358. Ст. 446.
2. Теліпко В.Е. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 704 с.

3. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / Т.О. Мацелик, С.Т. Гончарук, А.Т. Суббот. К. : «Центр учбової літератури», 2014. 520 с.
4. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навч. посіб. К. : Прецедент, 2007. 531 с.
5. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник / С.В. Ківалов, О.І. Картузова, А.Ю. Осадчий. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. К. : Конус-Ю, 2006. 256 с.
7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 № 1618-IV / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.
8. Ухвала Верховного Суду від 16.10.2018 р. у справі № 806/1357/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77159798> (дата звернення 01.11.2019 р.).
9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 12.09.2019 р. у справі № 810/4842/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84196742> (дата звернення 01.11.2019 р.).
10. Ухвала Шостого апеляційного адміністративного суду від 20.02.2019 р. у справі № 826/12332/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79996736> (дата звернення 01.11.2019 р.).
11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 06.06.2018 р. у справі № 804/18451/14. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74616817> (дата звернення 01.11.2019 р.).
12. Про адвокатуру і адвокатську діяльність: Закону України від 05.07.2012 № 5076-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.
13. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України: Ліга: Закон від 25.04.2018 / за ред. Р.С. Мельника, А.А. Бірюкової. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/КК008114?an=&ed=&dtm=> (дата звернення 05.11.2019 р.).
14. Джафарова М.В. Суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин при процесуальному представництві. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 76–80.
15. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
17. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 6. Ст. 35.

УДК 369.032

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-83-90>

**Л. М. Тимченко**, старший викладач  
кафедри цивільно-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ

### ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячено аналізу законодавства Європейського Союзу щодо забезпечення якісних, доступних, професійних послуг органів влади населенню цих країн. Автор зазначає, що сектор послуг є настільки важливим в Європейському Союзі, що їх належне забезпечення регулюється первинним і вторинним законодавством, зокрема статтями Договору про заснування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремого Протоколу до нього, а також кількома Директивами, прецедентним правом, Хартією засадничих прав Європейського Союзу.

Значну роль у регулюванні сфери послуг відіграв Суд ЄС, який кілька разів виносив рішення по послугах загальноекономічного інтересу. Рішення Суду ЄС забезпечують основу для визначення загальноекономічного інтересу на національному рівні. Однак кожне рішення досягається на індивідуальній основі, з урахуванням умов і національних особливостей держав-членів. Автор звертає увагу, що 6 вересня 2001 р. Європейський Парламент схвалив резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки. Зазначений документ, ухвалений з певними змінами на основі проекту Омбудсмена ЄС, хоча і не є формально обов'язковим, проте користується значною повагою і авторитетом. Він справив значний вплив на законодавство і практику публічної служби в країнах ЄС, а також став основою прийняття етичних кодексів поведінки службовців окремих інституцій Союзу.

Основні принципи надання адміністративних послуг у країнах ЄС лягли у основу законодавчого каркасу взаємодії органів місцевої влади та населення й забезпечили вектори відносин у сфері надання таких послуг, які мають специфічні правові форми діяльності місцевої влади. Автор робить висновок, що у значній кількості країн Європейського Союзу та у Великій Британії адміністративні послуги надаються в основному органами місцевого самоврядування. У той же час ключовим механізмом стимулювання підвищення якості надання адміністративних послуг населенню виступає диверсифікована система незалежної оцінки якості таких послуг, що необхідно впровадити й в Україні.

Ключові слова: публічні, адміністративні, муніципальні та державні послуги, державне управління, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

#### **L. M. Timchenko. Eurointegration areas for improvement the public services providing system**

The article deals with the analysis of European Union legislation on the provision of quality, accessible, professional services of the authorities to the population of these countries. The author notes that the services sector is so important in the European Union that its proper provision is governed by primary and secondary legislation, in particular the articles of the Treaty establishing the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, a separate Protocol thereto, as well as several Directives, precedent, Charter of Fundamental Rights of the European Union. The Court of Justice has played a significant role in regulating the services sector, which has ruled on services of general economic interest several times. The decisions of the Court of Justice provide the basis for determining national economic interest at national level. However, each decision is reached on an individual basis, taking into account the conditions and national characteristics of the Member States. The author notes that on 6 September 2001 the European Parliament approved a resolution approving the European Code of Good Administrative Behavior.

This document, approved with some modifications on the basis of the EU Ombudsman's draft, although not formally binding, is highly respected and respected. It has had a significant impact on the law and practice of public service in EU countries and has become the basis for the adoption of codes of conduct for officials of

© Л. М. Тимченко, 2019

*individual Union institutions. The basic principles for the provision of administrative services in EU countries formed the basis of the legislative framework for the interaction between local authorities and the population and provided vectors of relations in the area of providing such services that have specific legal forms of local government activity.*

*The author concludes that in a large number of European Union countries and in the UK, administrative services are mainly provided by local governments. At the same time, a diversified system of independent evaluation of the quality of such services, which should be implemented in Ukraine, is a key mechanism for stimulating the improvement of the quality of administrative services.*

*Key words: public, administrative, municipal, public services, public administration, public authorities, local self-government.*

**Постановка проблеми.** Соціальна політика держави базується на комунікації державних органів влади і населення на предмет забезпечення гідних соціальних стандартів у країні. Така політика має достатньо різноманітний характер, проте ключове значення у державному управлінні відіграє надання адміністративних послуг державними виконавчими адміністраціями, котрі на територіальному рівні забезпечують комунікацію держави і населення. З остаточною утвердженням в Україні курсу на євроінтеграцію необхідним завданням української влади виступає залучення ефективних моделей надання адміністративних послуг у системі державного управління на кшталт країн Європейського союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Активний внесок у розробку теорії стандартів адміністративних послуг зробили такі вітчизняні вчені: В. Тимошук, Ю. Даньшина, О. Бабінова, І. Драган, О. Загоруля, В. Занфіров, А. Кірмач, О. Скороход, О. Власенко, Т. Буренко, Л. Шереметьєва.

Сектор послуг є настільки важливим в Європейському Союзі, що їх належне забезпечення регулюється первинним і вторинним законодавством, зокрема статтями Договору про заснування Європейського Союзу та Договору про функціонування Європейського Союзу, окремого Протоколу до нього, а також кількома Директивами, прецедентним правом, Хартією засадничих прав Європейського Союзу. Зокрема, Договір про функціонування Європейського Союзу підкреслює важливість послуг, що забезпечують загальні потреби людини. У ст. 14 Договору чітко виписано, що Рада та Парламент встановлюють правові принципи щодо надання державних послуг. Ці принципи повинні визначатися шляхом звичайної законодавчої процедури, що в Європейському Союзі означає надання пропозиції Європейською Комісією, її ухвалення Радою та Парламентом [Договір] [10].

Протокол № 26 Договору створює прозору, надійну і міцну основу для надання широкого спектру послуг, що становлять загальносуспільний інтерес включно з економічними та неекономічними послугами. У протоколі № 26 зазначається, що Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу жодним чином не порушують компетенції держав-членів уповноважувати третіх осіб надавати та організувати послуги неекономічного характеру, що забезпечують загальні потреби [11].

Ст. 50 (1) Договору визначає поняття послуг, що їх зазвичай надають за винагороду, тією мірою, якою вони не підпадають під дію положень про свободу руху товарів, капіталу та осіб. У ст. 50 (2) Договору наводяться види діяльності, які належать до послуг: діяльність промислового, комерційного характеру, реміснична та професійна діяльність. Послуги зазвичай надаються на платній основі, але в окремих випадках можуть бути і безкоштовними. В основному надання послуг означає діяльність, яка приносить прибуток або іншу користь і оплачується, як правило, з приватних джерел, хоча необов'язково особою, яка замовляє послугу. Наприклад, навчання в закладах освіти, що фінансується в основному державою, не є послугою згідно з нормами Договору про функціонування Європейського Союзу, а от медичне страхування згідно із законодавством держави, в якій ця послуга була надана, вважається послугою [11].

Необхідною умовою для того, щоб обмін послугами підпав під юрисдикцію Союзу, є існування факту перетину кордону держави-члена Європейського Союзу. Спільна політика щодо юридичного регулювання окремих секторів сфери послуг здійснюється на основі окремих нормативних актів. Серед них шість директив (2002/77/ЄС, 2002/58/ЄС, 2002/22/ЄС, 2002/21/ЄС, 2002/20/ЄС, 2002/19/ЄС) та одне рішення щодо сфери телекомунікацій; Директива щодо електроенергії (2003/54/ЄС), Газова директива (2003/55/ЄС), Поштова директива (97/67/ЄС), Біла книга щодо послуг загальних економічних інтересів (СОМ (2004)374), Повідомлення Комісії щодо державно-приватного партнерства [16].

Значну роль у регулюванні сфери послуг відіграв Суд ЄС, який кілька разів виносив рішення по послугах загальноекономічного інтересу. Рішення Суду ЄС забезпечують основу для визначення загальноекономічного інтересу на національному рівні. Однак кожне рішення досягається на індивідуальній основі, з урахуванням умов і національних особливостей держав-членів. Значне місце в галузі послуг, що становлять спільний інтерес, відіграло рішення Суду ЄС від 24 липня 2003 р. у справі C-280/00 Альтмарк Транс, яке встановлює чотири сукупні умови, що визначають надання державних компенсацій за послуги як недержавну допомогу [12]. Дослідники констатують, що існує кілька правових інструментів Європейського Союзу у сфері надання та регулювання державних послуг: Договір про функціонування ЄС через звичайні законодавчі процедури, Протоколи, що зазначають принципи та механізми для забезпечення застосування послуг, директиви, рішення Суду ЄС, а також Хартія засадничих прав, в якій створені чіткі правові принципи, що гарантують доступ до послуг загальноекономічного інтересу як основоположного права. Ст. 14 Договору про функціонування ЄС та Протокол № 26 «Послуги» Договору висуває до наднаціональних органів та держав-членів три основні вимоги: забезпечення високого рівня якості послуг, їх безпеки та доступності, однакового ставлення та пропагування загального доступу і прав споживачів [11].

Відповідно до ст. 41 Хартії основоположних прав Європейського Союзу (проголошеної на Саміті в Ніщі у грудні 2000 р.) набула обов'язковості разом з Лісабонським договором (грудень 2009 р.) [13] наступна теза, що кожна особа має право на належне управління, тобто на те, щоб установи, органи, служби та агенції Союзу розглядали її справу неупереджено, справедливо та протягом розумного строку. Це право охоплює, по-перше, право на те, що особу заслухають, перш ніж вживати до неї будь-які індивідуальні заходи, по-друге, право кожного на доступ до своєї особової справи з дотриманням законних інтересів конфіденційності, професійної та комерційної таємниці, по-третє, обов'язок адміністрації обґрунтовувати свої рішення. Крім того, згідно зі ст. 43 Хартії кожен громадянин Союзу, кожна фізична або юридична особа, яка проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право звертатися до Європейського Омбудсмана у випадках неналежного управління в діяльності установ, органів, служб або агенцій Союзу, за винятком Суду ЄС під час виконання ним своїх судових функцій [3].

Задля найбільш ефективного впровадження в життя зазначених положень 6 вересня 2001 р. Європейський Парламент схвалив резолюцію про затвердження Європейського кодексу належної адміністративної поведінки (далі – Кодекс) [17]. Зазначений документ, ухвалений з певними змінами на основі проекту Омбудсмана ЄС, хоча і не є формально обов'язковим, проте користується значною повагою і авторитетом. Він справив значний вплив на законодавство і практику публічної служби в країнах ЄС [7], а також став основою прийняття етичних кодексів поведінки службовців окремих інституцій Союзу, зокрема Європейської Комісії [14, с. 37]. Крім того, порушення будь-якого з його положень службовцем чи установою на підставі ст. 43 Хартії і ст. 26 Кодексу може стати предметом скарги до Омбудсмана ЄС.

У свою чергу, виявлення Омбудсманом відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 228 Договору про функціонування Європейського Союзу [15] фактів незадовільного управління тягне за собою подальший розгляд питання установами, службами, органами або агенціями ЄС, а також Європейським Парламентом і може спричинити суттєві несприятливі наслідки як для інституцій Союзу, так і для конкретних службовців. Як констатує В.М. Завгородня, Кодекс, встановлюючи принципи і стандарти поведінки, з одного боку, є орієнтиром для європейських інституцій і службовців у відносинах з громадянами та юридичними особами. З іншого, закріплені у ньому положення є важливим інструментом для Омбудсмана у здійсненні його правозахисних функцій. Крім того, Кодекс має значення і для громадян та юридичних осіб, оскільки більш детально, ніж Хартія основоположних прав Європейського Союзу, розкриває право на належне управління [3].

Спираючись на нормативну визначеність, важливою за своїм значенням стала розроблена за участю експертів Ради Європи (далі – РЄ) класифікація основних європейських принципів адміністративного права у сфері взаємин органів публічної адміністрації з громадянами, представлена у посібнику Ради Європи «Адміністрація та Ви» (1996 р.), яка передбачає виділення двох основних груп принципів взаємин органів публічної адміністрації з громадянами:

1) матеріальні принципи, серед яких виділено 7 основних: законності, рівності перед законом, відповідності статутним цілям, пропорційності, об'єктивності та безсторонності; захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, відповідальності;

2) процедурні принципи, до яких віднесено 6 основних: принцип доступу до державних (публічних) послуг, право бути почутим, право на представництво та допомогу, розумного строку (терміну), повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, виконання адміністративних рішень [11].

На думку дослідників, в основу виділення зазначених груп покладено критерій забезпечення реалізації прав і свобод людини, на виконання якого виділено групи принципів, що відповідно забезпечують: 1) правову визначеність та верховенство права; 2) доступність та відкритість органів публічної влади для громадян; 3) відповідальність суб'єктів праводносин; 4) контроль та нагляд за діяльністю означених суб'єктів з метою забезпечення найбільш ефективної реалізації прав і свобод громадян. Об'єктивно існує доцільність виділення матеріальних та процедурних принципів для врегулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами, що дозволяє більш чітко зрозуміти їх зміст та особливості застосування. Водночас слід зауважити, що на сьогодні остання класифікація має бути уточнена та розширена з урахуванням останніх досліджень, проведених під егідою РЄ та ЄС, спрямованих на створення Модельного кодексу належної адміністрації [2].

За ознакою принципів, що визначають принципи діяльності органів публічної влади в європейських країнах, із загального обсягу європейських принципів адміністративного права виділяються принципи «належної адміністрації» (англ. “good administration”), які у вітчизняній літературі помилково називаються принципами «належного або доброго управління». Наявні у вітчизняній літературі дискусії з цього приводу вирішуються шляхом аналізу переліку та змісту принципів, що належать за цією класифікаційною ознакою до європейських принципів адміністративного права, а саме: зміст згаданих принципів переважно стосується діяльності органів публічної адміністрації у взаєминах з громадянами, тому можна говорити про «процедурний» характер принципів належної адміністрації.

Стосовно переліку принципів належної адміністрації, то відповідно до результатів проведеного РЄ дослідження принципів належної адміністрації у країнах-членах до них належать законність, відсутність дискримінації, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність та об'єктивність, повага законних очікувань, консультування та надання інформації

ції, повага до справедливості, використання простої, зрозумілої, прийнятної для сприйняття мови, повідомлення про отримання та зазначення уповноваженого службовця, обов'язок передачі компетентній службі уповноваженої установи, право бути вислуханим та робити заяви, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень, зазначення способів захисту, повідомлення про прийняте рішення, захист інформації (відомостей) – дотримання приватності, запити про отримання інформації – дотримання конфіденційності, запит про публічний доступ до документів, зберігання необхідних відомостей (записів), юридична визначеність та захист порушених прав, право подачі апеляції на адміністративне рішення, доступність адміністративних органів та публічних послуг, електронне урядування, гнучкість у практичній роботі адміністративних органів, ефективність (постійність надання адміністративних послуг, виконання адміністративної роботи ефективним способом), прозорість адміністративних дій, доступ до інформації (право особистого доступу до файлів (відомостей), право загального доступу до документів, право на письмові матеріали), зрозумілість (простота) (зрозуміла (проста) організація адміністрації, зрозуміла (проста) координація процедур, спрощення адміністративних процедур та документів, принцип зменшення кількості документів, що вимагаються), принцип діяти належним чином, піклування, поліпшення внутрішніх правил адміністрації, підтримка, захист та збереження публічної власності, підготовка (навчання) державних службовців, виконання бюджетних вимог, раціоналізація організації адміністрації [4, с. 27].

Від викладених принципів належної адміністрації необхідно відмежовувати принципи належного урядування (англ. *good governance*) [6], які виступають родовою категорією принципів належної адміністрації, точніше останні виступають одним зі стандартів належного урядування. Загалом до основних стандартів належного урядування відносять належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [6]. Отже, основні принципи надання адміністративних послуг у країнах ЄС лягли у основу законодавчого каркасу взаємодії органів місцевої влади та населення й забезпечили вектори відносин у сфері надання таких послуг, які мають специфічні правові форми діяльності місцевої влади.

Однією з правових форм діяльності органів місцевої влади [2] є їхня співпраця щодо надання адміністративних послуг місцевому населенню. Річ у тому, що в застосуванні концепції співпраці органів місцевої влади в інших країнах враховується один із поширених принципів державної політики, а саме орієнтація органів влади на потреби місцевої громади через надання якісних послуг [8, с. 43]. Держава зі свого боку постає партнером і гарантом сприятливого середовища для реалізації співпраці органів місцевої влади: створює сталу правову базу, виділяє кошти на програми партнерства та співпраці, надає податкові пільги та технічну допомогу для створення проектів співпраці та ін. Наприклад, у Франції після ухвалення парламентом закону, за якими органи місцевої влади отримали більшу самостійність, як наслідок було прийнято положення про співпрацю органів влади та збільшилася частота випадків такої співпраці для вдосконалення процедури надання послуг місцевому населенню [15].

Для створення ефективних умов співпраці між органами місцевої влади укладаються угоди про співпрацю, де основними елементами є мета, обов'язки та відповідальність партнерів, правила діяльності органів управління, фінансові процедури, умови прийняття нових партнерів (у спосіб добровільного членства), арбітраж, нагляд, порядок змін до угоди тощо. За умовами такої угоди органи місцевої влади мають законне право приймати власні рішення, які стосуються змісту угоди про співпрацю, а також обов'язково несуть відповідальність за адміністративні, операційні та фінансові аспекти надання послуг місцевому населенню.

Також серед основних положень, що містяться в угоді про співпрацю, обов'язково зазначається механізм контролю та оцінювання. Йдеться про юридичний і фінансовий контроль за змістом угоди, що його проводять як державні органи, так і створені асоціації органів місцевої влади [4, с. 50]. Що стосується фінансового аспекту, то плата за послуги може стягуватися безпосередньо з громадян за отримання дозволів, ліцензій та інших документів, а також за рахунок внесків із бюджетів місцевих громад-учасниць, що зазначається угодами про співпрацю [9, с. 44].

У різних країнах ЄС особливості функціонування представницьких органів у сфері надання послуг населенню значною мірою обумовлюють рівень демократії в державі, створення реальних умов для забезпечення гідного життя особистості, захисту її соціальних та економічних прав, здатність політичної системи адекватно реагувати на зміни в суспільстві.

У Німеччині діє закон про адміністративну процедуру, який регулює зовнішню діяльність органів влади, спрямовану на перевірку передумов, підготовку та прийняття адміністративного акта або укладення публічно-правового договору [16]. В той же час у Фінляндії існує чітка законодавча основа щодо надання адміністративних послуг та їх оплати: конституція, нормативні документи парламенту й міністерств. Парламентський акт «Про збір оплати з користувачів державних послуг» надає урядові повноваження стягувати плату за послуги згідно із загальними принципами. Платні послуги надаються приватною організацією на комерційній основі, коли надання послуги сприяє комерційній діяльності отримувача послуги. Обов'язкові послуги є безоплатними, надаються за собівартістю [17].

У Польщі [9, с. 45] відносини в органах публічної адміністрації врегульовує Кодекс адміністративного провадження з питань, належних до компетенції відповідних державних органів; у справах розв'язання спорів про компетенцію між органами одиниць територіального самоврядування та органами урядової адміністрації; у справах видачі довідок. Закон «Про діяльність публічної користі та волонтерство» передбачає можливість передачі виконання окремих публічних завдань (разом з відповідним фінансуванням) громадським організаціям на умовах конкурсу [9, с. 49].

Аналізуючи досвід європейських країн щодо законодавчого унормування процесу надання адміністративних послуг населенню органами місцевого самоврядування, О.П. Скороход констатує, що у більшості з цих країн ефективно діють кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації процедур діяльності органів місцевої влади в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами. Зокрема, у Естонії існують закони про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження [8, с. 43].

Характерною рисою для нових країн-членів Європейського Союзу таких, як Латвія, Польща, Чехія, Угорщина, є положення законів «Про місцеві органи влади», в яких передбачено, що органи місцевого самоврядування здатні самостійно вирішувати питання місцевого значення, зокрема питання задоволення потреб населення шляхом організації та фінансування муніципальних послуг.

Ключовою є роль рад у забезпеченні якості надання громадських послуг. Базовими тут стануть місцеві угоди громадських послуг, які ставлять за мету посилення рад з надання послуг територіальним громадам. З цією метою створені національні показники оцінювання роботи рад, які включають визначення пріоритетів і стандартів, узгодження із місцевим виконавчим органом влади; критерії оцінки виконання радами своїх функцій (ради поділені на чотири групи з якості надання послуг): високо результативні, вищі за середній, нижчі за середній, низько результативні; чіткі та короткі публічні відомості, які надають можливість громадянам оцінювати їх діяльність; відлагодженість і обґрунтованість розцінок на послуги, що сприя-



тиме їх поліпшенню; контроль з боку аудиторської комісії з метою запобігання погіршенню діяльності ради з надання послуг тощо [1 с. 158].

Відкритість у наданні адміністративних послуг, що теж є характерною рисою для інших країн із їхньою прозорістю адміністративних процедур реалізації прав громадян [1, с. 137], проявляється в наявності інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги, а також у можливості отримання консультативної допомоги від представників місцевої влади.

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Необхідно зазначити, що у значній кількості країн ЄС та у Великій Британії адміністративні послуги надаються в основному органами місцевого самоврядування. У той же час ключовим механізмом стимулювання підвищення якості надання адміністративних послуг населенню виступає диверсифікована система незалежної оцінки якості таких послуг, що необхідно впровадити й в Україні. Необхідність упровадження громадського контролю над якістю надання адміністративних послуг в Україні зумовлена, у першу чергу, уявленням представників виконавчої влади щодо потреб населення, а також необхідністю контролю якості роботи суб'єктів надання адміністративних послуг платниками податків як основними споживачами таких послуг. Зміна парадигми відносин «влада – населення» у контексті євроінтеграції зумовлює постійний моніторинг якості надання адміністративних послуг як основний стимул модернізації даного важливого механізму державного управління у сучасних умовах державотворення в Україні.

### Список використаних джерел:

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В.П. Тимошук]. К. : Факт, 2003. 496 с.
2. Європейські принципи адмінправа: погляд у майбутнє // Правовий тиждень. URL: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&show=news&&newsid=120626>.
3. Загородня В.М. Стандарти функціонування цивільної служби Європейського Союзу в європейському Кодексі належної адміністративної поведінки. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/51995/6/Zavorodnia\\_Standarty\\_funktsionuvannia\\_tsyvilnoi\\_sluzhby.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/51995/6/Zavorodnia_Standarty_funktsionuvannia_tsyvilnoi_sluzhby.pdf).
4. Загальні аспекти організації надання адміністративних послуг: навч.-метод. матеріали / О.І. Васильєва, Н.В. Васильєва, О.С. Ігнатенко та ін. К. : НАДУ, 2012. 56 с.
5. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) / пер. Г. Друзенка та С. Друзенко, за заг. ред. Г. Друзенка. К. : К.І.С., 2010. С. 80, 97–101, 389.
6. Корженко В.В. Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції “Governance” [Текст] / В.В. Корженко, В.В. Нікітін. URL: [www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/1/01.pdf).
7. Лахижа М.І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М.І. Лахижа, О.І. Черчатий [Електронний ресурс] // Державне будівництво. 2007. № 1. Ч. 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/5/05.pdf>.
8. Скороход О.П. Надання послуг населенню органами місцевого самоврядування як пріоритет діяльності місцевої громади // Стратегічні пріоритети. № 1. 2010. С. 41–46.
9. Токар Л. Адміністративна реформа: досвід Польщі для України: проект «Суспільство відкритих реформ» / Л. Токар, Я. Гонціяз, Д. Новаківська та ін. К. : Генеза, 2000. 52 с.
10. Шереметьєва Л.А., Беца І.І. Концептуальні підходи, типи та види державних послуг в Європейському Союзі та в Україні: порівняльний аналіз. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10slaupa.pdf>.
11. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996, P. 72–80. URL: [http://www.csr.ru/upload/editor\\_files/file0025.pdf](http://www.csr.ru/upload/editor_files/file0025.pdf).

12. Case law of the Court of Justice of the European Communities and Commission Decisions. URL: <http://www.tem.fi/index.phtml?en&s=2026>. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2010/C 83/02) 30.3.2010. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:en:PDF>.

13. Code of Good Administrative Behaviour for Staff of the European Commission in their Relations with the Public URL: [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/code/\\_docs/code\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/_docs/code_en.pdf).

14. Joining Forces and Resources for Sustainable Development Cooperation among Municipalities – A Guide for Practitioners. Bratislava: United Nations Development Programme, Bratislava Regional Centre for Europe and the Commonwealth of Independent States, 2006. 81 p.

15. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, Services' Directive). URL: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_services/index\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm).

16. The European Code of Good Administrative Behaviour [Electronic resource]. URL: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/resources/code.faces>.

17. Treaty on the Functioning of the European Union // Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon. URL: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm73/7310/7310.pdf>.

УДК 34.096

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-91-99>

**В. В. Топольницький**, кандидат юридичних наук,  
провідний науковий співробітник  
науково-дослідного відділу проблем  
військового законодавства Центру  
воєнно-стратегічних досліджень Національного  
університету оборони України  
імені Івана Черняхівського, підполковник юстиції

**Б. М. Тична**, старший науковий співробітник  
науково-дослідного відділу проблем військового  
законодавства Центру воєнно-стратегічних  
досліджень Національного університету оборони  
України імені Івана Черняхівського, майор юстиції

#### ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОНЯТЬ «ВОЄННИЙ СТАН», «СТАН ВІЙНИ» ТА «ВОЄННИЙ ЧАС»

*У статті проведено історико-правовий аналіз вітчизняного законодавства стосовно правового регулювання процедури оголошення «стану війни», настання «воєнного часу» та введення «воєнного стану», функціонування їх правових режимів з урахуванням змін воєнно-політичної обстановки у світі, характеру загрози застосування воєнної сили, умов соціально-економічного розвитку України з початку створення її Збройних Сил відповідно до визначених нормативно-правовими актами на той час завдань та проведених конституційних змін, які в умовах збройної агресії проти України потребують вдосконалення та відповідної диференціації для впровадження та вживання єдиної, узагальненої та понятійної термінології у сфері національної безпеки та оборони держави.*

*З'ясовано, що запорукою вдалої реалізації всіх напрямів політики держави є її власна, завжди дієва та адаптована до існуючих суспільно-політичних подій і загроз, нормативно-правова база. Огляд вітчизняного правового регулювання вищезазначених правових режимів показує певну його невідповідність сучасним тенденціям у оборонному просторі України та не готовність до можливих майбутніх схожих загрозливих ситуацій. Недостатня правова обізнаність та розуміння сутності вищезазначених термінів створюють сприятливі умови для посилення руйнівного інформаційно-пропагандистського впливу держави-агресора на свідомість та несприятливу для оборони держави діяльність громадян.*

*Визначено, що специфіка російської гібридної агресії проти України полягає не стільки в загальних методах та цілях гібридної війни, скільки у беззастережному порушенні Російською Федерацією системи базових міжнародно-правових угод, великих масштабах заподіяних ушкоджень, значній тривалості конфлікту. Особливістю цієї війни є фактичне її ведення без оголошення, з використанням правил конспірації та маскування своїх дій зі сторони Російської Федерації. Внаслідок довготривалого міжнародного збройного конфлікту традиційні погляди на воєнні конфлікти зазнали якісних змін, а розуміння їх правової природи й характеру постійно знаходяться у полі зору науковців.*

*Висвітлені проблеми потребують вдосконалення та відповідної диференціації для впровадження та використання єдиної, узагальненої та понятійної термінології у сфері воєнної безпеки держави. Внаслідок аналізу змісту норм законодавства сформовано пропозиції щодо вдосконалення військового законодавства у сфері оборони.*

*Ключові слова: введення воєнного стану, війна, воєнні дії, воєнний стан, воєнний час, збройна агресія, правовий режим воєнного стану, стан війни, оголошення стану війни.*

© В. В. Топольницький, Б. М. Тична, 2019

*V. V. Topolnitskyi, B. M. Tychna. Problems of legal regulation of the concepts of “martial law”, “state of war” and “war time”*

*In the article reviewed the historical and legal analysis of domestic law regulating the administrative and procedural norms of the declaration of the state of war and the introduction of a military situation, the functioning of their legal regimes, taking into account changes in the military and political situation in the world, the nature of the threat of the military force employment, the conditions of social and economic development of Ukraine since the beginning of the creation of its Armed Forces, according to the statutory and law acts specified at the time of the tasks and constitutional changes that are currently under Armed aggression against Ukraine need to improve and appropriate differentiation for the introduction and use of a single, generalized and conceptual terminology in the field of the national security and defense of the state.*

*It has been found out that the key to successful implementation of all directions of the state policy is its own, always effective and adapted to existing socio-political events and threats, regulatory framework. A review of the domestic legal regulation of the above-mentioned legal regimes reveals a certain inconsistency with current trends in the defense space of Ukraine and a lack of readiness for possible future similar threatening situations.*

*It is determined that the specificity of Russian hybrid aggression against Ukraine lies not so much in the general methods and purposes of the hybrid war; but in the unconditional violation of the system of basic international legal agreements by the Russian Federation, the large scale of the damage caused, the considerable duration of the conflict. The peculiarity of this war is its actual conduct without announcement, using the rules of conspiracy and masking its actions on the part of the Russian Federation.*

*Due to the prolonged international armed conflict, traditional views on military conflicts have undergone qualitative changes, and their understanding of their legal nature and nature is constantly in the field of view of scholars.*

*The mentioned problems need to be improved and appropriately differentiated in order to introduce and use a unified, generalized and conceptual terminology in the field of military security of the state. Proposals for the improvement of military legislation in the field of defense are formulated.*

*Key words: introduction of military situation, military actions, military status, military situation, war time, war, armed aggression, law regime of military situation, state of war, declaration of war.*

**Постановка проблеми.** Внаслідок значного політичного і військового впливу протягом останніх років Російської Федерації на регіони Сходу та Півдня України серед його населення збільшилась кількість проявів сепаратизму, що в свою чергу створило сприятливі умови для воєнного вторгнення Росії на територію України, з подальшою тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької та Луганської областей. В інформаційному просторі серед місцевих жителів окупованих територій надалі здійснюються заходи з дискредитування української влади, формується хибне уявлення про процеси, які відбуваються в Україні та поза її межами, що не може стояти осторонь суспільства, держави в цілому та формування її зовнішньої та внутрішньої політики.

Зовнішня агресія з боку РФ завдає істотної шкоди національним інтересам України, а тому перед нами постала найбільша загроза за всю історію незалежності – загроза існуванню України, що актуалізує потребу правової ідентифікації базових конституційних понять у сфері оборони, зокрема таких як «стан війни» та «воєнний час».

Поняття «воєнний стан» визначено одночасно у двох Законах України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про оборону України», однак вони суттєво різняться між собою. Крім того, в національному законодавстві взагалі відсутні визначення категорій «стан війни» і «воєнний час». Саме тому багато українських політиків помилково отожднюють «стан війни» з «воєнним станом» або «воєнним часом». Наведене свідчить, що зміст цих понять потребує належної конкретизації в законодавстві України, в тому числі з використанням ідей військово-правових досліджень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання, пов'язані з визначеною проблематикою, розглядалися у роботах таких вітчизняних учених: А.Н. Артеменка, Г.І. Вісича, С.М. Возняка, Г.П. Воробйова, В.К. Горовенко, О.І. Затинаяка, А.М. Іващенко, В.Й. Пашин-

ського, Л.І. Приполової, А.М. Сиротенко, П.П. Скиби, О.І. Сухоноса, В.П. Тютюнника та інших. Однак, у науці сучасного військового права і до цього часу відсутні дослідження, присвячені проблемам правового регулювання процедури оголошення «стану війни», настання «воєнного часу» та введення «воєнного стану». Відтак, вищевказані обставини й обумовлюють вибір теми дослідження.

**Метою статті** є висвітлення проблем правового регулювання процедури оголошення «стану війни», настання «воєнного часу», введення «воєнного стану», а також сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення військового законодавства.

Специфіка російської гібридної агресії проти України полягає не стільки в загальних методах та цілях гібридної війни, скільки у беззастережному порушенні Росією системи базових міжнародно-правових угод, великих масштабах заподіяних ушкоджень, значній тривалості конфлікту. Ще однією особливістю цієї війни є фактичне її ведення без оголошення, з використанням правил конспірації та маскуванню своїх дій зі сторони РФ. Отже, традиційні погляди на воєнні конфлікти зазнають якісних змін, а тому чітке розуміння їх правової природи й характеру має залишатися у фокусі постійної уваги.

Враховуючи, що Законом України «Про національну безпеку України» [1] *війна* виділена одним із основних видів воєнного конфлікту, але без розкриття її визначення, необхідно з'ясувати її сутність. По-перше, виходячи з визначення словника української мови поняття «*війна*» означає організовану збройну боротьбу між державами, суспільними класами тощо [2]. Україна де-факто протистоїть організованій збройній боротьбі агресора – Російської Федерації, проте остання агресивно заперечує цей факт та свідомо ухиляється від використання цього терміну на політичному та дипломатичному рівнях.

По-друге, виходячи із фактичних обставин ведення збройної боротьби, автор вважає за можливе ототожнити її з поняттям збройної агресії – застосування російськими окупаційними військами, а також підконтрольними їм незаконними збройними формуваннями збройної сили проти України, що визначено в низці нормативно-правових актів.

Факт агресії та нападу Російської Федерації на Україну констатовано у рішеннях вітчизняних судів, зокрема у вирокі Святошинського районного суду м. Києва від 18.03.2019 року по справі № 759/16863/16-к пр. Так, у ньому зазначено, що представниками влади Російської Федерації прийнято рішення розпочати планування та підготовку для ведення агресивної війни проти України саме з території Автономної Республіки Крим, а також встановлено факт блокування та захоплення органів державної влади, об'єктів військової та цивільної інфраструктури на території Автономної Республіки Крим [3].

По-третє, слово *війна* має звичайний сенс як загальноживане слово і водночас термінологічний зміст у військовій науці та мові права. Адже кожний пересічний громадянин має загальне уявлення щодо сутності поняття «*війна*», що розглядається як комплексний набір взаємопов'язаних загроз і силових засобів, які застосовуються для просування політичних інтересів, проте мало кому відомо прихований бік ведення кожної війни.

По-четверте, виникає питання про передумови цього явища – поступового розмивання граней поділу між війною і миром та поширенням війн нового типу, зокрема «гібридної війни». Вона продемонструвала, що межі війни і миру під час таких війн розчиняються й змішуються. Відбувається зближення та взаємопроникнення аспектів війни, які прийнято відокремлювати. Характерним для сьогодишньої гібридної війни є поява нових засобів досягнення переваг і цілей, наприклад інформаційної, психологічної війни, кібер-нападів без явного авторства, а також нових неконвенційних видів використання силових засобів (приватні збройні структури). Отже, гібридна війна по своїй суті є симбіозом традиційних ознак війни, зовнішнього та внутрішнього збройного конфлікту.

Вивчення питання правового регулювання процедури введення *воєнного стану* в Україні або в окремих її місцевостях слід розпочати з огляду Основного Закону України. Приписами пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України Президента України наділено повноваженнями **виключно у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України** приймати рішення, зокрема про: 1) загальну мобілізацію; 2) часткову мобілізацію; 3) **введення воєнного стану в Україні**; 4) **введення воєнного стану в окремих її місцевостях** [4].

Закон України «Про оборону України», який виданий Верховною Радою України на реалізацію норм пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, врегулював процедуру прийняття рішення про введення *воєнного стану* в Україні або в окремих її місцевостях. Так, приписами статті 5 зазначеного Закону Верховній Раді України надано в межах повноважень, визначених Конституцією України, здійснювати законодавче регулювання питань сфери оборони [5]. Також, відповідно до пункту 19 частини першої статті 92 Конституції України, правовий режим *воєнного стану* визначається виключно законом України. На реалізацію зазначеної норми Конституції України прийнято Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який визначає зміст правового режиму *воєнного стану*, порядок його введення, скасування та правові засади діяльності державних органів задіяних в його умовах. Стаття 1 вищезгаданого Закону, окрім визначення поняття *воєнний стан*, також закріплює умову (підставу), за якої він вводиться в Україні або в окремих її місцевостях **у разі збройної агресії** чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [6].

Визначення поняття *воєнний стан* розкрито в статті 4 Закону України «Про оборону України» [5], хоча його зміст суттєво відрізняється від визначення, поданого у статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», але умова (підстава), за якої він вводиться в Україні або в окремих її місцевостях **у разі збройної агресії** чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, залишається тією ж [6].

Приписи статті 4 Закону України «Про оборону України» та статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», якими врегульовано адміністративно-процесуальні норми запровадження процедури (умови) введення *воєнного стану* в Україні або окремих її місцевостях, є не чіткими та неузгодженими з нормою зазначеною в пункті 20 частини першої статті 106 Основного Закону України [4]. Щоб надати пояснення цього твердження, слід проаналізувати вищезазначене законодавство та думку окремих науковців. Так, у статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» існують умови (підстави) для введення *воєнного стану* в країні або в окремих її місцевостях, а саме: 1) *збройна агресія* чи загрози нападу на державу; 2) небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності [6].

Як вважає В.І. Шишкін, наведені умови для введення *воєнного стану* в країні мають місце в Україні ще з весни 2014 року, тобто з початку інтервенції військ Російської Федерації з подальшою анексією таких адміністративно-територіальних одиниць України, як Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, і продовжують мати місце у фронтових бойових діях у Донецькій і Луганських областях [7, с. 34]. Також з існуванням нормативних підстав для введення в Україні воєнного або надзвичайного стану, тобто про фактичне його існування, погоджуються судді Конституційного Суду України М.І. Мельник [8, с. 26–27], І.Д. Сліденко, які вказують на неможливість внесення змін до Конституції України в умовах воєнного стану [9, с. 34–35]. Однак, з думкою вищезазначених авторів можливо погодитися в частині запровадження процедури *введення воєнного стану* в Україні лише за однієї умови (підстави) – **загрози нападу на державу**.

Приписами статті 4 Закону України «Про оборону України» передбачено, що у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення, зокрема про: 1) загальну мобілізацію; 2) часткову мобілізацію; 3) *введення воєнного*

стану в Україні; 4) введення воєнного стану в окремих її місцевостях; 5) застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України [5]. Тобто, з моменту викладення в новій редакції зазначеного закону Верховна Рада України, а саме з 17.11.2000 року надала Президенту України повноваження приймати рішення про *введення воєнного стану* в Україні або окремих її місцевостях **не тільки у разі загрози нападу на Україну**, а й у разі збройної агресії проти України.

Нормами частини першої статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» законодавець з моменту її прийняття, а саме з 12.05.2000 року, надав Президенту України повноваження приймати рішення про *введення воєнного стану* в Україні або окремих її місцевостях **не тільки у разі загрози нападу на Україну**, а й у разі збройної агресії проти України [6]. Тобто, фактично Верховна Рада України в межах повноважень, визначених Конституцією України, на законодавчому рівні врегулювала питання сфери оборони відповідно до вимог статті 5 Закону України «Про оборону України», значно розширивши підстави для введення *воєнного стану* в Україні, які визначені в частині першій статті 4 Закону України «Про оборону України» та в частині першій статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», зокрема наділивши Президента України повноваженням приймати рішення про введення *воєнного стану* за умови (підстави) як **загрози нападу на Україну** так і **збройної агресії проти України**.

Слід зазначити, що виключно **для процедури (механізму) оголошення стану війни, а не для введення воєнного стану** до 02.03.2014 року приписами пункту 19 частини першої статті 106 Основного закону України була передбачена умова (підстава) – **збройна агресія проти України**, на якій автор зупинився детальніше (табл. 1).

Отже, провівши аналіз норм Законів України «Про оборону України», «Про правовий режим воєнного стану», слід зазначити, що Президент України має повноваження **приймати рішення про введення воєнного стану** в Україні або окремих її місцевостях **виключно лише у разі загрози нападу, небезпеки державній незалежності України**, як того вимагають приписи пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, якими врегульовано процедуру прийняття рішення про введення *воєнного стану* в Україні або в окремих її місцевостях.

Норми частини другої статті 6 Конституції України зобов'язують органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснювати свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, а нормами статті 8 Конституції України визначено, що закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, а разом з цим норми Конституції України є нормами прямої дії. Отже, орган законодавчої влади, починаючи з 2000 року, незважаючи на свій обов'язок законодавчого врегулювання сфери оборони, що передбачено статтею 5 Закону України «Про оборону

Таблиця 1

Порівняльна таблиця редакцій пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України

Конституція України в редакції до 02.03.2014	Конституція України в редакції після 02.03.2014
<b>пункт 19 частини першої статті 106:</b>	
вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та приймає рішення про використання Збройних Сил України у <b>разі збройної агресії</b> проти України	вносить до Верховної Ради України <b>подання про оголошення стану війни</b> та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до Законів України військових формувань

України», не здійснював належним чином своїх повноважень у встановлених межах, що визначено пунктом 20 частини першої статті 106 Конституції України стосовно приведення законів у сфері оборони у відповідність до норм статті 8 Конституції України, які повинні відповідати їй та є нормами прямої дії [4].

Неузгодженість норм вищезазначених законів до норм Конституції України призвела до неможливості реалізації процедури введення «*воєнного стану*» в Україні або окремих її місцевостях після подій 01.03.2014 року у зв'язку з існуванням загрози нападу, небезпеки державній незалежності зі сторони Російської Федерації та наявної збройної агресії проти України. Загроза нападу на Україну Російською Федерацією з появою небезпеки державній незалежності нашої держави та збройною агресією проти України офіційно почали існувати в правовому полі з 01.03.2014 року після надання одноголосної згоди Президенту Російської Федерації на шостому скликанні Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації на використання російських збройних сил в Україні з метою нормалізації суспільно-політичної ситуації в нашій країні [10]. Слід також зазначити, що деякі науковці-практики вважають, що введення «*воєнного стану*» в Україні був можливим і під час проведення антитерористичної операції на Сході держави у зв'язку з наявністю умов воєнного стану, з чим не можливо погодитись, що також є окремою темою дискусій та досліджень [7].

Переходячи до вивчення та дослідження питання стосовно реалізації процедури оголошення *стану війни* в Україні та розмежування його від процедури введення *воєнного стану* слід зазначити, що процедура оголошення *стану війни* в Україні на сьогоднішній день врегульована лише нормою пункту 19 частини першої статті 106 Основного Закону України. Частково реалізація процедури оголошення *стану війни* була врегульована нормами Закону України «Про оборону України» до викладення його Верховною Радою України 05.10.2000 року в новій редакції [11].

Відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України Президент України вносить до Верховної Ради України подання про оголошення *стану війни*. Існуюча норма не розкриває умов (підстав) для внесення до Верховної Ради України такого подання, а в законодавстві України на сьогоднішній день також відсутні умови (підстави) для його запровадження. Процедура запровадження та умови (підстави) для оголошення *стану війни* в Україні Президентом України була передбачена нормою пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України з моменту її прийняття до 01.01.2006 року, а також після внесення до неї змін парламентарями різних політичних сил починаючи 01.10.2010 року до 02.03.2014 року у зв'язку з переходом від президентсько-парламентської форми державного правління до парламентсько-президентської. Такою умовою (підставою) для реалізації оголошення стану війни в зазначені періоди була умова «*в разі збройної агресії проти України*».

Правовою основою для внесення зазначених змін до пункту 19 частини першої статті 106 Основного Закону України стало прийняття Законів України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV [12] в розпал помаранчевої революції. Законом України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21.02.2014 року № 742-VII вищезазначені зміни вносились у період здійснення воєнної окупації Кримського півострова [13].

До моменту внесення змін вищевказаними законами в пункт 19 частини першої статті 106 Основного Закону України у Президента України у *разі збройної агресії* проти України були дві підстави реалізації своїх повноважень: 1) внесення до Верховної Ради України подання про оголошення *стану війни*; 2) прийняття рішення про використання Збройних Сил України [4]. Нормами пункту 19 частини першої статті 106 Основного Закону України, починаючи з 02.03.2014 року, умова оголошення стану війни «*у разі збройної агресії проти Укра-*



їни» була виключена (рис. 1). Отже, за норми пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України реалізація процедури оголошення Президентом України *стану війни* в державі є не зовсім чіткою та фактично нереалізованою, оскільки нормами статті 106 Конституції України та законодавчими актами невизначено поняття *стану війни*, а умови (підстави), які необхідні для його оголошення, відсутні.

Також, певну неузгодженість у правовому регулюванні законодавства в сфері оборони містить Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 року № 2020-III, в якому законодавець фактично визначив дефініцію – *стану війни* як абстрактне поняття, завуалювавши при цьому саму процедуру його оголошення. Нова редакція Закону України «Про оборону України» після 17.11.2000 року поєднала в собі зміст юридичних понять *воєнного стану* та *стану війни* одночасно [14].

Слід зазначити, що норми частини першої статті 14 Закону України «Про оборону України» в редакції до 05.10.2000 року чітко передбачали умови (підстави) *оголошення стану війни – у разі воєнного нападу (агресії) на Україну* – та при необхідності виконання міжнародних договорів по спільній обороні від агресії і відміни його після укладення мирної угоди з протилежною воюючою стороною [11]. Зазначені умови (підстави) є логічними та послідовними з огляду на їх узгодженість до норм діючої на той час норми пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України (в редакції з моменту її прийняття до 01.01.2006 року та з 01.10.2010 року до 02.03.2014 року), що передбачала умову (підставу) *оголошення стану війни – у разі збройної агресії проти України*.

Вищезазначена норма змісту частини першої статті 14 Закону України «Про оборону України» [11], яка існувала в редакції до 17.11.2000 року та зміст норми пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України (існуюча на той час) дають підстави вважати, що вони були тотожними за змістом умов (підстав) для *оголошення стану війни* на період їх дії в часі.

Також слід звернути увагу на те, що приписи частини першої статті 15 Закону України «Про оборону України», які діяли до 17.11.2000 року, чітко передбачали підстави (випадки) **введення воєнного стану** в окремих місцевостях або на всій території України: 1) *оголошення стану війни*; 2) *загрози воєнного нападу (агресії)*. Тобто, *введення воєнного стану* було можливим у разі *оголошення стану війни* в державі, а *воєнний стан* відмінявся при зникненні загрози воєнного нападу (агресії) та з відміною *стану війни*, що було передбачено частиною четвертою статті 15 Закону України «Про оборону України» в редакції до 17.11.2000 року [11]. Тобто, у разі наявності реальної *загрози нападу (агресії)* у Президента України на реалізацію норм пункту 20 статті 106 Конституції України були повноваження на введення *воєнного стану* в окремих місцевостях або на всій території України в період дії в часі Закону України «Про оборону України» в редакції до 17.11.2000 року [11].

Внаслідок внесення змін до Закону України «Про оборону України» [14] з 17.11.2000 року та у зв'язку з викладенням пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України в новій редакції Закону від 21.02.2014 року умови (підстави) *оголошення стану війни* стали носити ознаки декларативності, а у Президента України з'явилося повноваження приймати рішення на *введення воєнного стану* в окремих місцевостях або на всій території України *у разі збройної агресії проти України*, що не узгоджується з нормам пункту 20 статті 106 Конституції України [13].

Внаслідок внесених змін в Закон України «Про оборону України» з 17.11.2000 року без визначень залишилися такі основні розуміння та терміни: *початок воєнного часу*, *воєнні дії* та *оголошення стану війни*, а на теперішній час відсутня чітка диференціація між поняттями *воєнний стан* та *стану війни*. Через відсутність процедури *оголошення стану війни* не є зрозумілим, про яке саме рішення Президента України зазначено в частині другій

статті 4 Закону України «Про оборону України», відповідно до якого розпочинаються *воєнні дії* та з якого моменту настає *воєнний час*. Тобто, за яких умов та яким чином *воєнний час* на сьогоднішній день розпочинається з фактичного початку воєнних дій вказує на проблемні аспекти законодавства у сфері оборони України, про що окреслено в ряді наукових публікацій. Це потребує подальшого вдосконалення законодавства в сфері оборони [15, с. 30].

Наразі частина перша статті 4 Закону України «Про оборону України» встановлює, що у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, *введення воєнного стану* в Україні або окремих її місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді України на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України *подання про оголошення стану війни*.

Частина третя статті 4 Закону встановлює, що з моменту оголошення стану війни чи фактичного початку воєнних дій настає воєнний час, який закінчується у день і час припинення стану війни. Відсутність визначення переліченої термінології в частині третій статті 4 Закону України «Про оборону України», а також чіткого визначення поняття «*стан війни*», дає підстави тлумачити, що *стан війни* настає одночасно з вжиттям Президентом України заходів, спрямованих на забезпечення оборони України та діє до моменту затвердження Верховною Радою України указу Президента України про введення *воєнного стану* і набуває характеру саме *воєнного стану* згідно пункту 31 частини першої статті 85 Конституції України [4].

Тобто, *стан війни* – період, який триває до двох діб, що надається для вжиття та запровадження оперативних, ефективних заходів правового режиму *воєнного стану* в державі та спрямований на забезпечення оборони України від вчинення акту збройної агресії проти України чи реальної загрози суверенітету і територіальній цілісності України, що не відповідає дійсності.

Внаслідок аналізу змісту вищезазначених норм, для приведення у відповідність до норм Конституції України Закону України «Про оборону України» пропонується надати визначення наступним термінам:

1) «*стан війни*» – відносини держав із моменту оголошення війни між ними до її закінчення (укладення миру);

2) «*воєнні дії*» – організоване застосування видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань в операціях та бойових діях;

3) «*воєнний час*» – період часу з моменту набуття чинності рішенням Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, на підставі якого Збройні Сили України та інші утворені відповідно до законів України військові формування розпочинають *воєнні дії*, або оголошення стану війни, що діє до моменту набуття чинності рішенням Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, на підставі якого Збройні Сили України та інші утворені відповідно до законів України військові формування припиняють *воєнні дії*, або рішення про укладення миру.

**Висновки з дослідження.** Отже, вітчизняне законодавство у сфері оборони потребує вдосконалення, оскільки в ньому не викладені основні дефініції та не розмежовано ключові поняття «*стан війни*» та «*воєнний стан*», що набуває актуальності під час захисту суверенітету держави при здійсненні противником збройної агресії проти України, а питання, пов'язані з правовим врегулюванням зазначених відносин та визначенням початку *воєнних дій* та настанням *воєнного часу*, потребують суттєвого подальшого опрацювання та комплексного наукового дослідження з подальшим внесенням відповідних змін до законодавства у сфері оборони.

**Список використаних джерел:**

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року. № 2469-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
2. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/vijna>.
3. Єдиний державний реєстр судових рішень URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80519617>.
4. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
5. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12/ed19911206>.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
7. Шишкін В.І. Конституційні основи правового реагування органів державної влади на акти воєнної агресії. *Вісник Конституційного Суду України*. 2016. № 4–5. С. 218.
8. Мельник М.І. Окрема думка судді Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 4. С. 26–27.
9. Сліденко І.Д. Окрема думка судді Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 5. С. 34–35.
10. Рада Федерації Росії схвалила воєнну інтервенцію в Україну. URL: <https://tyzhden.ua/News/103681>.
11. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
12. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2222-15/ed20041208>.
13. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21 лютого 2014 року № 742-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/742-18>.
14. Про внесення змін до Закону України «Про оборону України» від 5 жовтня 2000 року № 2020-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12>.
15. Котляренко О.П., Приполова Л.І. Застосування (використання) Збройних Сил України: до питання законодавчої регламентації. *Eurasian Academic Research Journal*. 2018. № 10. С. 30.

УДК 347.4

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-100-106

**П. Д. Гуйван**, кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
професор Полтавського інституту бізнесу

### **ТЕМПОРАЛЬНА ВИЗНАЧЕНІСТЬ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У СВІТЛІ ПРИНЦИПІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ**

Ця стаття присвячена дослідженню актуального питання стосовно правових гарантій своєчасного здійснення розгляду справи судом. Реалізуючи положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейський суд із прав людини вказав, що відповідно до усталеного прецедентного права пункт 1 конвенційної статті 6 гарантує кожному право на звернення до суду з позовом стосовно будь-яких його цивільних прав та обов'язків. При цьому реалізація даного «права на суд» має бути своєчасною. Відтак у роботі проаналізовано питання дотримання національним судівництвом даних принципів темпоральної визначеності під час розгляду конкретних справ. На конкретних прикладах показано, що в Україні правозастосовні органи часто припускаються під час підготовки цивільних справ до судового розгляду таких темпоральних порушень, як недостатнє вивчення матеріалів, несвоєчасне повідомлення учасників судового процесу та інших суб'єктивних затягувань. Подібні порушення призводять до ущемлення основоположного права особи на справедливий суд, навіть у разі коли рішення було винесено справедливо.

У статті розглянуто проблематику наявності процесуальних перешкод щодо строків звернення до суду в національному законодавстві. Висловлено критичні міркування стосовно не виправданого надання давнісним строкам звернення до суду процесуального, а не матеріального характеру в адміністративному судочинстві. Придільена також увага темпоральним порушенням прав людини під час перегляду рішень. Суди апеляційної інстанції та суд касаційної інстанції не завжди вирішують питання відповідно до власних повноважень. Скажімо, загальноприйнятною є така правова підстава поновлення строку, як неповідомлення учасника процесу про прийняття у відношенні нього судового рішення. Але навіть у цьому разі судовий розсуд не є безмежним. Має враховуватися та обставина, що сторони в розумні періоди мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження. У роботі також проаналізовані проблемні питання часової невизначеності, пов'язані з не виправданим відхиленням від процедури, яка передбачена національним законодавством, зокрема в процесі виконання судового рішення, який є складовою частиною судового розгляду, завершальною стадією судового провадження. Надані особисті авторські бачення щодо зворотного в часі застосування судових правоположень та впливу їх на недоторканність остаточного рішення – *res judicata*.

Ключові слова: своєчасне судочинство, розумний строк, правозастосування.

#### **P. D. Guyvan. The temporal certainty of enforcement in the light of the principles of the European court of human rights**

This article is devoted to the research of a topical issue regarding the legal guarantees of timely implementation of a court case. Realizing the provisions of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the European Court of Human Rights stated that, in accordance with established case law, Article 6 § 1 guarantees everyone the right to sue in respect of any of his civil rights and obligations. However, the realization of this “right to court” should be timely. Therefore, the paper analyzes the question of observance by the national judiciary of the principles of temporal certainty when considering specific cases. Specific examples show that in Ukraine law enforcement agencies are often assumed in the preparation of civil cases for judicial review of such temporal violations as insufficient study of materials, untimely notice of litigants and other subjective delays. Such violations lead to a violation of a person's fundamental right to a fair trial, even if the decision was made fairly.

© П. Д. Гуйван, 2019

*The article deals with the problem of the existence of procedural obstacles in terms of time to go to court in national legislation. Critical considerations have been expressed regarding the unjustified granting of a procedural, rather than a substantive, judicial nature in administrative proceedings. Attention is also paid to temporal violations of human rights when reviewing decisions. The Courts of Appeal and the Court of Cassation do not always decide the matter in accordance with their own powers. For example, it is generally acceptable to have a legal basis for renewal of a term, such as not informing a trial participant of a court decision taken against him. But even in this case, the judicial discretion is not limitless. Consideration should also be given to the fact that the parties should take reasonable steps to find out the status of their legal proceedings. The paper also analyzes the problematic issues of temporal uncertainty associated with the unjustified deviation from the procedure provided for by national law, in particular in the course of the enforcement of the judgment, which is an integral part of the judicial process, the final stage of judicial proceedings. Provided personal copyright visions of the reverse of the court's application of time and their impact on the integrity of the final decision – res judicata.*

*Key words: timely trial, reasonable time, enforcement.*

**Постановка проблеми.** Наша держава, ратифікувавши свого часу Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, зобов'язалася керуватися цим міжнародно-правовим документом під час здійснення правового регулювання відносин. Це означає необхідність організувати діяльність кожної ланки правової системи у спосіб, який максимально гарантує дотримання прав осіб на судовий захист та належне і справедливе судівництво. Конвенційні положення мають застосовуватися та тлумачитися спеціальним юрисдикційним органом – Європейським судом із прав людини. Відтак вони досягають необхідної гнучкості та універсальності завдяки динамічній практиці ЄСПЛ, яка постійно розвивається і трансформується під впливом новітніх правовідносин та наукової думки, дає змогу виявити диспропорції в національному законодавстві та вжити заходів до їх усунення. У даному сенсі рішення Європейського суду слугують тим фактором, що змушує по-іншому подивитися на ефективність наявних у державі правозахисних механізмів, організацію судової влади, а також вказує на прогалини у правовій системі держави, через які порушене право особи не знаходить належного захисту в рамках національного правосуддя [1].

Окремим чинником, який викликає підвищену увагу Суду, є порушення темпоральної визначеності під час вчинення судочинства. Дана проблема є вельми актуальною саме для України. Унаслідок недоліків, допущених під час підготовки цивільних справ до судового розгляду, недостатнього вивчення матеріалів, несвоєчасного повідомлення учасників судового процесу та інших суб'єктивних причин розгляд справ неодноразово відкладається. При цьому в судових рішеннях не завжди наводяться мотиви відкладення, зазначається дата нового розгляду. В окремих випадках суди безпідставно відмовляють зацікавленим особам у праві на судовий захист у цивільних справах, наприклад, шляхом відмови у відкритті провадження у справі та повернення заяви [2]. Подібні порушення призводять до ущемлення основоположного права особи на справедливий суд, навіть у разі коли правозастосовне рішення було винесено справедливо. За усталеною практикою ЄСПЛ неправомірне недотримання встановлених часових вимірів є окремим порушенням конвенційних правил, яке тягне відповідальність конкретної держави-учасниці.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Різні аспекти своєчасності та розумних строків судового провадження вивчалися такими дослідниками питання, як В.В. Городовенко, О.В. Капліна, М.І. Козюбра, Р.О. Куйбіда, Л.М. Москвич, Е.М. Мурадьян, І.С. Піляєв, М.А. Погорецький, О.В. Пушняк, М.П. Рабінович, В.І. Тertiшніков, С.В. Шевчук та інші. Однак дослідження не може вважатися завершеним. Темпоральні правопорушення національних судів під час розгляду конкретних справ відрізняються великою різноманітністю. Тож додаткової уваги потребують питання своєчасності перегляду рішень судами вищих інстанцій, належного виконання протягом установленого строку остаточних судових вердиктів,

процесуальної темпоральної визначеності під час розгляду справ. **Метою** даного дослідження є розкриття змісту правового поняття своєчасного справедливого судочинства та напрацювання відповідної моделі його застосування в національній правовій системі.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із прав людини, які визначають можливість справедливого судочинства в демократичному суспільстві, є належний доступ до правосуддя. Це здатність кожної особи безперешкодно отримати судовий захист від уповноваженого державного правозастосовного органу. Даний орган мусить бути незалежним і безстороннім, він повинен здійснювати судові провадження на засадах верховенства права. Компетенція його має включати винесення остаточного рішення упродовж розумного строку, контроль за своєчасністю виконання такого рішення та можливість застосування примусу до неналежних боржників. Зазначене право є невід'ємним елементом конвенційного права на суд у системі фундаментальних цінностей сучасного суспільства.

Правовими приписами статей 55, 124 Конституції України особі гарантується право на судовий захист та вказується, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Практична реалізація даних положень передбачає і дотримання прав людини під час розгляду її справи судом і в темпоральному вимірі. Це значить, що суди не повинні допускати випадків безпідставної затримки процесу, в тому числі шляхом відмови у відкритті провадження у справі або необґрунтованого закриття провадження у справі, а також фактів іншого незаконного затягування проваджень або необґрунтованого зупинення розгляду, позаяк це призводить до порушення конституційних прав сторін, зволікання і затягування строків розгляду справ.

У розглядуваному сенсі однією із суттєвих проблем є наявні в українському законодавстві процесуальні перешкоди щодо строків звернення до суду. У науковій літературі продовжується полеміка стосовно поняття юридичної природи строку звернення до адміністративних судів. Ми вважаємо, що даний строк є проявом матеріального часу на юридичний захист порушеного права шляхом пред'явлення судового домагання, тобто фактично становить позовну давність. Детально вказаний підхід обґрунтований в інших наукових працях [3, с. 46]. Дійсно, крім сутнісних характеристик строку звернення до адмінсуду, які повністю збігаються із чинниками, притаманними періодам позовного захисту в межах глави 19 цивільного кодексу, визначення порядку його обчислення (початковий момент від терміну усвідомлення правопорушення, можливість відновлення в разі поважного пропуску) також співпадає з матеріально-правовим регулюванням позовної давності. Відтак абсолютно незрозумілим є процесуальний механізм, що продовжує мати місце і в новому кодексі, згідно з яким питання про пропуск цього строку та оцінка поважності його причин виносяться за межі розгляду справи по суті. Адже за правилом ст. 123 КАС України, якщо під час розгляду заяви суд не встановить підстав для визнання пропуску матеріального строку звернення до адміністративного суду поважними, позивачеві може бути відмовлено в захисті його права навіть без розгляду справи по суті. При цьому позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи. Вважаємо такий підхід істотним відступом від європейських засад справедливого правосуддя, обстоюваних Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, які в практичній площині реалізуються Європейським судом із прав людини.

Процесуальна ухвала суду про залишення позову без розгляду в описаному випадку порушує право особи на справедливий та своєчасний розгляд її справи. Адже давність як перешкода для розгляду справи не дозволяє вирішити спір про право по суті. Подібний підхід практично спрямований на надання органу владних повноважень ще одного пріоритету щодо

захисту в адмінсуді від позовних вимог – це відмова з формальних підстав у розгляді незаконного по суті управлінського рішення щодо його недійсності без розгляду справи по суті. Таким чином досягається результат, яким антиправове рішення визнається законним і має преюдиційне значення у випадку подібного його оскарження іншими суб'єктами у встановлений строк. Крім того, навіть у разі відсутності під час пред'явлення позову доказів поважності пропуску строку (наприклад, позивач помилково вважав, що строк ним не пропущений), відповідні обставини можуть виявитися під час розгляду справи по суті (скажімо, орган влади підтвердить пізніше направлення оскаржуваного акту). Але, як убачається, такої можливості КАСУ особі не надає.

У національній юридичній літературі вже були викладені критичні думки з даного приводу. Зокрема, вказувалося, що пропущення строків звернення до адміністративного суду не може бути безумовною підставою для залишення позову без розгляду, оскільки суд може визнати причину пропуску таких строків поважною, і в такому випадку справа розглядається і вирішується в порядку, встановленому КАС України. Тому є всі підстави констатувати, що залишення позовної заяви без розгляду за правилами ст. 123 КАС України без проведення судового засідання по суті спору свідчить про однозначне порушення права на доступ до правосуддя та про неналежний судовий захист [4]. Навіть якщо вважати, що із цих питань процесуальні норми є неоднозначними у трактуванні, колізійними, то за практикою Європейського суду з прав людини в таких випадках закон повинен трактуватися на користь заявника [5]. Дійсно, ЄСПЛ із даного приводу підкреслює, що правило встановлення обмежень доступу до суду у зв'язку з пропуском строку звернення повинно застосовуватися з певною гнучкістю і без надзвичайного формалізму, воно не застосовується автоматично і не має абсолютного характеру; перевіряючи його виконання, слід звертати увагу на обставини справи [6, п. 103].

Темпоральні порушення прав людини під час розгляду справи мають місце і під час перегляду рішень. Суди апеляційної інстанції та суд касаційної інстанції не завжди вирішують питання відповідно до власних повноважень. Це проявляється в тому, що у процесі перегляду ставиться мета не виправлення серйозних судових помилок, а нового вирішення справи. Викликає занепокоєння практика поновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження з підстав, які є сумнівними та непереконливими, що неправомірно подовжує процес і порушує принцип правової визначеності та право особи на своєчасний захист свого права. Звісно, питання відновлення пропущеного процесуального строку за правовою позицією ЄСПЛ є компетенцією національних судів і відноситься до їхніх дискреційних повноважень. Скажімо, загальноприйнятою є така правова підстава поновлення строку, як неповідомлення учасника процесу про прийняте у відношенні нього судове рішення. Але навіть у цьому разі судовий розсуд не є безмежним. Має враховуватися та обставина, що сторони в розумні періоди мають вживати заходів, щоб дізнатись про стан відомого їм судового провадження [7, п. 27].

Тож подібні порушення темпоральних чинників справедливого судочинства визнаються такими, що суперечать основним правилам ст. 6 Конвенції. Так, український місцевий суд задовольнив клопотання юридичної особи про поновлення строку для подання апеляції, яку було подано через два роки після проголошення рішення. У якості поважності причин на оскарження апелянт вказував, що до цього часу він не міг сплатити судовий збір згідно із законодавством. Аналізуючи дану справу, ЄСПЛ вказав, що зазначена підстава не може бути кваліфікована як поважна. Адже товариство не стверджувало про відсутність коштів, а наполягало на відсутності вільних коштів для сплати збору. Більше того, немає свідчень того, що товариство коли-небудь зверталося із проханням відстрочити чи розстрочити сплату, що воно могло б зробити відповідно до національного законодавства. У такій ситуації, надаючи дозвіл товариству подати повторну апеляційну скаргу зі спливом значного проміжку часу та після

початку виконання рішення суду на підставах, які, на думку Євросуду, мали на меті не виправлення серйозних судових помилок, а лише перегляд та нове вирішення справи, національні суди порушили принцип юридичної визначеності та «право на суд» заявника, гарантоване п. 1 ст. 6 Конвенції» [8, п. 42]. Отже, мало місце порушення Конвенції.

Іноді темпоральне правопорушення безпосередньо пов'язане з не виправданим відхиленням від процедури, яка передбачена національним законодавством. Скажімо, згідно зі статтею 6 Конвенції виконання судового рішення є складовою частиною судового розгляду, завершальною стадією судового провадження. У зв'язку із цим під час розгляду питань про відстрочку, розстрочку, зміну чи встановлення способу і порядку виконання рішення, а також під час розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби судам необхідно дотримуватися вимог Конвенції щодо виконання судового рішення впродовж розумного строку. У тому числі щодо обґрунтованості відновлення процесуальних строків на оскарження рішення.

Прикладом може слугувати справа Європейського суду з прав людини «Diya 97 v. Ukraine» [9], в якій предметом оскарження були дії державного виконавця щодо передачі нерухомого майна на реалізацію третій особі. Вищий господарський суд України виніс постанову, якою визнав незаконними дії державної виконавчої служби, а Верховний Суд України залишив цю постанову без змін. Через певний час вказана третя особа подала касаційну скаргу на дану постанову. Він просив поновити йому строк на касаційне оскарження, оскільки не знав про існування відповідного провадження. ВСУ, вважаючи скаргу обґрунтованою, відновив провадження та в новому процесі встановив, що справа не підлягає розгляду в господарських судах, скасував постанову ВГСУ та закрити провадження у справі.

Європейський суд, вивчивши матеріали, зауважив, що касаційна скарга особи, яка не була стороною по справі, була допущена ВСУ до розгляду без законних на те підстав, бо згідно з господарським процесуальним законодавством у третьої особи не було права на каргу. Хоч результат розгляду справи безпосередньо стосувався прав цієї особи і скаргу було подано менше ніж за два місяці після завершення її розгляду, ВСУ діяв усупереч чітким процесуальним нормам. Це призвело до практичного нівелювання результату завершеного судового провадження, що не відповідало принципу правової певності та спричинило порушення статті 6 § 1 Конвенції. Для запобігання подібним рішенням європейської судової інституції національні суди мають напрацювати адекватну систему оцінки поважності підстав для на оскарження, включаючи поновлення строків, аби не припускатися неправомірного втручання у принцип *res judicata*.

Будь-які процесуальні строки, що встановлюються законодавством або судом, повинні відповідати принципу розумності. Розумним слід вважати строк, який є об'єктивно необхідним для виконання процесуальних дій, прийняття процесуальних рішень та розгляду і вирішення справи з метою забезпечення своєчасного (без не виправданих зволікань) судового захисту. Тому необхідно усувати випадки несвоечасного реагування правозастосовних органів на перебіг справи, адже це тягне безпідставне затягування процесу. У даному контексті особливо показовими є випадки, коли національні суди взагалі ніяким чином не відповідали на скарги заявників. До прикладу, у справі Плахтеев і Плахтеева проти України [10], що розглядалася ЄСПЛ, заявники звернулись із позовом про відшкодування шкоди, завданої незаконною конфіскацією їхнього автомобіля та вантажу, до двох органів влади – місцевого суду та органу податкової служби. Апеляційний суд, до якого був спрямований цей позов, відмовив у його розгляді, посилаючись на те, що місцевий суд мав імунітет від судового переслідування. Проте заявники так і не отримали ніякої відповіді на частину позову, яка стосувалась їх позову до органу податкової служби. Таким чином, у справі Суд встановив порушення права на доступ до суду, що спричинило недотримання конвенційної вимоги про своєчасність правосуддя.



Отже, доступ до суду включає не лише можливість подати заяву до суду. Йому кореспондує обов'язок суду розглянути справу по суті з винесенням остаточного рішення по справі, яке підлягає обов'язковому виконанню. Виконання в розумний термін також є невід'ємною частиною права на доступ до суду.

Також для дотримання принципу темпоральної визначеності правозастосування досить важливим є врахування того факту, що судові рішення, винесене щодо учасників певної справи на підставі наявних положень суддівської практики, викликає відповідні очікування щодо подальшого прийняття рішень в аналогічних ситуаціях у майбутньому. Зміна підходу до розв'язання певних питань поворотним судовим рішенням унеможливує передбачення результату правозастосування, а тому ставить під загрозу зазначені принципи права [11]. У даному випадку мова йде про однозначність застосування так званих судових правоположень. У часовому вимірі це стосується неможливості зворотного у часі застосування норм, які втратили чинність. У контексті розглядуваних питань вирішальним моментом виступає одна з основних вимог принципу правової певності – остаточність судового рішення (*res judicata*). Вона зумовлює встановлені правила дії у часі судових правоположень, обмежуючи їх у можливості впливати на вже винесені остаточні судові рішення. Такий підхід достатньо поширений у світовій практиці. Як зазначає С.В. Шевчук, в європейських державах існують правила, що забороняють або певною мірою обмежують дію на винесені судові рішення нового тлумачення, що в тому числі стало підставою для визнання нечинною певної норми. За загальним принципом, суддівське тлумачення, як і застосування, діє наперед [12, с. 272].

Маємо зробити певні **висновки**. Мусимо зазначити, що наразі найбільш проблемними сферами в забезпеченні права на доступ до правосуддя залишаються недодержання розумних строків розгляду справ та невиконання судових рішень. Саме в цій царині Європейський суд із прав людини встановлює найбільше фактів порушень конвенційних приписів в Україні. Вказані порушення суттєво зменшують ефективність правосуддя, навіть у разі винесення справедливого та чесного, але не своєчасного рішення. Відсутність відповідних юридичних гарантій становить велику небезпеку для принципу темпоральної правової визначеності. Суттєвим гальмом є неоднакове застосування одних і тих самих норм: різне, несхоже тлумачення, розуміння точного змісту закону. Нагальною залишається потреба в тому, щоб судді усвідомлювали особисту відповідальність за своєчасний розгляд справ, не допускали фактів відмови в доступі до правосуддя, вживати всіх необхідних заходів із метою неухильного дотримання принципів публічності, неупередженості і безсторонності.

### Список використаних джерел:

1. Хотинська-Нор О.З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. URL : <https://iadvocate.com.ua/pravo-na-sud-vstanovlenyj-zakonom-yak-strukturnyj-element-prava-na-spravedlyvyj-sud-ukrayinskyj-kontekst/>
2. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 11 від 17 жовтня 2014 року «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14>.
3. Гуйван П.Д. Строки захисту суб'єктивних цивільних прав особи, що виникають з публічно-правових відносин. Проблеми реалізації приватноправових відносин в умовах глобалізації. Київ. НДІ приватного права і підприємництва АПН України, 2008. С. 44–48.
4. Матат Ю.І. Право на доступ до правосуддя: європейський досвід та проблеми забезпечення в Україні. URL : [http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1419:081216-22&catid=171:6-1216&Itemid=212&lang=](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1419:081216-22&catid=171:6-1216&Itemid=212&lang=).

5. Смокович М.І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2011. № 2(4). URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.
6. Рішення ЄСПЛ від 9 листопада 2004 року, остаточне від 9 лютого 2005 року у справі «Ілхан проти Туреччини» (Ilhan v. Turkey), заява № 22277/93. URL : [http://www.rechtsveven.info/Content/Menneskerett/CaseLaw/Resumes/93\\_022277.html](http://www.rechtsveven.info/Content/Menneskerett/CaseLaw/Resumes/93_022277.html).
7. Рішення ЄСПЛ від 26 квітня 2007 року у справі «Олександр Шевченко проти України», заява № 8371/02. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974\\_256](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_256).
8. Рішення ЄСПЛ від 3 квітня 2008 року у справі «Пономарьов проти України», заява № 3236/03. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974\\_434](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_434).
9. Рішення ЄСПЛ від 21 жовтня 2010 року у справі «Дія 97 проти України», заява № 19164/04. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/974\\_932](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/974_932).
10. Рішення ЄСПЛ від 12 березня 2009 року, остаточне від 12 червня 2009 року у справі «Плахтєєв і Плахтєєва проти України», заява № 20347/03. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974\\_471](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/974_471).
11. Пушняк О.В. Дія в часі судових правоположень. *Теорія і практика правознавства*. Вип. 1(7) / 2015. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_7).
12. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ : Реферат, 2007. 640 с.

УДК 346:347

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-107-113>

**О. М. Коваль**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри приватного та публічного права  
Київського національного університету  
технологій та дизайну

## ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ СТВОРЕННЯ І ВИКОРИСТАННЯ ГОЛОГРАМИ ЛЮДИНИ: ПРАВОВІ НОВЕЛИ ТА СУЧАСНІ ЦИФРОВІ ТЕХНОЛОГІЇ

*У наш час стрімкого розвитку цифрових технологій, голограми померлих співаків та віртуальні люди вже не є чимось надзвичайним. Нестинна цифрова еволюція суспільства породжує нові правові явища та вимагає змін чинних та застарілих норм законодавства. Однак виникає логічне питання, кому належать майнові права на створенні або виконанні голографами літературні та аудіовізуальні твори? Родичам померлого, компаніям-власникам голограми, великим рекординговим компаніям?*

*У статті автор буде використовувати лише іноземні англійські джерела, адже проблематика є унікальною та в цілому мало розробленою.*

*Сучасна технологія дозволяє голографічно відтворити мертвого виконавця в цифровій формі, така копія може виконати відомі твори чи заспівати нові оригінальні та невідомі пісні. Виступ голограми Тупака Шакура у квітні 2012 року став найвідомішим прикладом, втіленням ідеї повернення померлих музикантів, знаменитостей та інших публічних осіб.*

*З технічної точки зору, цей вступ – голографічна ілюзія, однак справжні голограми дійсно існують і часто використовуються в нашому повсякденному житті: у значках, грошах, посвідченнях особи. Голографічне зображення – це запис на двовимірній поверхні певного зображення (інформації) за допомогою відповідних середніх та сильних лазерів. Фундаментальні технічні відмінності між голографами та голографічними ілюзіями для споживача не мають жодного значення, ефект трьохвимірності зображення здається ідентичним. Тому в цій статті автор буде розглядати ці технології разом.*

*Голографічні виступи породили ряд правових колізій та поставили перед вченими всього світу цікаві питання з приводу ймовірного порушення інтелектуальної власності та права особистості, що захищає ім'я, подобу, голос і маньєризм публічної особи. Незрозуміло також, які правові засоби захисту інтелектуальної власності померлого можна застосувати, щоб оскаржити створення та використання голограм. Можливо, голограма – це новий та унікальний об'єкт, це потребує обов'язкового закріплення на законодавчому рівні?*

*У статті автор зосередить увагу на питаннях права інтелектуальної власності, порушених використанням голограм та голографічних виступів людей.*

*Ключові слова: голограма, голографічна реплікація, право особистості, об'єкти інтелектуальної власності, авторське право, суміжні права.*

### ***O. M. Koval. Some problems of creation and use of the holograms: legal issues and modern digital technologies***

*In this time of rapid development of digital technologies, holograms of dead singers and virtual people are no longer extraordinary event. The continuous digital evolution of society generates new legal phenomena and requires changes to existing and outdated rules of law.*

*However, the logical question is who owns the property rights to audiovisual works created or performed by holograms? Are they belonging to the relatives of the dead or holographic companies or, maybe, to the big record corporations? In the article, we will use only foreign sources because the problem is unique and generally not developed much.*

*Modern technology makes it possible to holographically reproduce a dead artist in digital form, such a copy can perform famous works or sing new original and unknown songs. The Tupac Shakur hologram*

© О. М. Коваль, 2019

*performance in April 2012 became the most famous example, the embodiment of the idea of returning the dead musicians, celebrities and other public figures.*

*From a technical point of view, this show is a holographic illusion, however, true holograms do exist and are often used in our daily lives: in badges, in money, in ID. A holographic image is a recording on a two-dimensional surface of a specific image (information) using an appropriate medium and high power lasers. The fundamental technical differences between holograms and holographic illusions do not matter to the consumer, the effect of the three dimensions of the image seems identical. Therefore, in this article, we will look at both technologies.*

*Holographic speeches gave rise to a series of legal conflicts and raised interesting questions for scientists around the world about the alleged infringement of intellectual property and the right of publicity to protect the name, the look, voice and all mannerism of a public figure. It is also unclear what legal protections for the deceased's intellectual property can be applied to challenge the creation and use of holograms. Maybe the hologram is a new and unique object, still in need of developing at the legislative level?*

*In this article, we focus on issues of intellectual property rights violated by the use of holograms and holographic performances.*

*Key words: hologram, holographic replication, right of publicity, intellectual property objects, copyright, trademark.*

**Постановка проблеми.** У квітні 2012 року померлий реп-співак Тупак Шакур повернувся на сцену через 16 років після смерті та виступив на фестивалі музики та мистецтва Коачелла-Веллі в Каліфорнії [2] шляхом створення голографічного відтворення його образу, голосу та подоби [8]. Фредді Меркюрі, виступив на відкритті Олімпійських ігор в Лондоні у 2012. Майкл Джексон продемонстрував легендарну місячну ходу на церемонії нагородження Billboard Music Awards-2014. Він з'явився для виконання пісні "Slave to the Rhythm" з посмертного альбому "Xscape". Однак, для таких виступів знадобився дозвіл Федерального суду США.

Віктор Цой заспівав на концерті, присвяченому своєму 50-річчю, в Петербурзі. Легендарний шведський гурт "ABBA" вирушить у концертний тур вже цього року у вигляді віртуальних аватарів версії групи ABBA 1979 року. На матчі за звання чемпіона Національної футбольної ліги Super Bowl-2018 у США взяла участь електронна копія Принса. Компанія CNN оголосила про тур цифрової копії Емі Вайнгаус у 2019 році. Протягом 2019 року лекції в Імперському коледжі Лондона читатимуть викладачі-голограми. Трансляція ведеться зі спеціально облаштованої студії.

Всі ці неймовірні концерти, лекції, події стали можливі завдяки сучасним цифровим технологіям. Голограми та використання технологій «відкривають царину можливостей» поза простим концертом у прямому ефірі [5]. Однак використання голографічних зображень породжують актуальні проблеми авторського права та права на торговельну марку та підіймають не менш важливе питання права особистості (в частині дії комплексу особистих немайнових прав після смерті людини).

**Мета.** У наш час голограми людей – це не магія, а реальність. Майбутнє, що дуже скоро увійде в повсякденне життя. Тому дуже важливо розібрати юридичні аспекти приналежності голограми, визначити її правове місце серед об'єктів інтелектуальної власності, чітко встановити, хто є власником створених під час виступів голограм – нових об'єктів інтелектуальної власності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Автор дослідив та проаналізував англомовні джерела, автори яких займаються проблемою існування творів голографії у праві. Зокрема використанні роботи Філіппа Жугле та Тетяни Синодіноу [13], Стівена Ансона [15], Кетрін Колстон [3], Майкла Спиро Дреколиас [6] та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Голографія – це спосіб одержання об'ємних зображень предметів на фотопластинці за допомогою когерентного випромінювання лазера. Голограма

фіксує структуру відбитої від зображення світлової хвилі (її амплітуду та фазу). В загальному розумінні голограма – це оптичне інтерференційне зображення, утворена двома когерентними пучками світла. Голограма містить захисні елементи та вважається ефективним і надійним засобом захисту від підробок [7].

Досить дивно, що основне використання голограм дотепер не загрозувало захисту авторських прав. Використання голограм як захисної технології існує вже протягом багатьох десятиліть. Вперше вона була використана в 1984 році, коли скотч-віскі “Johnnie Walker” помістив голограму на своїх виробах для боротьби з підробкою [14]. З того часу спостерігається проліферація використання голограм [10] – грошові купюри або документи (посвідчення особи, паспорти, кредитні карти, водійські права, квитки) – широко використовуються для захисту від підробок.

Для подальшого дослідження автор пропонує розглядати окремо «голографічне зображення» та «голографічне виконання». Голограма – це голографічне зображення або голографія, оптичне інтерференційне зображення, що створює трьох вимірне зображення на двовимірному об’єкті. Голограми створюються за допомогою лазерів, у фантастичних кольорах веселки, які, здається, мають глибину. Голограми використовуються частіше порівняно з іншими технологіями боротьби з контрафактною продукцією, їх набагато складніше копіювати. Реалізація голограм на захищеному товарі має подвійну захисну функцію: вона виступає і як «інструмент ідентифікації», і як стримувальний засіб.

У регулюванні авторських прав ця подвійність не знайшла юридичного втілення, оскільки голограми – це «інформація про управління правами», яка в широкому розумінні визначається як «будь-яка інформація, надана правовласниками, що ідентифікує твір чи інший предмет» і не може розглядатися як технологічні заходи захисту [2].

Голографічне зображення може бути захищене законом про авторські права, якщо воно є оригінальним. Оскільки голограми – це твори, що створюються подібно до фотографії, в широкому розумінні вони можуть вважатися фотографічними творами [5]. Для цього варто внести відповідні зміни в Закон України «Про авторське право і суміжні права», додати класифікацію фотографічних творів, де закріпити поняття голограм. Однак, чи голограми можуть бути прирівняні до «фотографій»? На відміну від фотографії, де нерухоме зображення, яке безпосередньо видно у всій формі, голографічне зображення не є безпосередньо видимим і відтворюваним в усіх його вимірах. В іноземній судовій практиці прецедентна встановлено, що навіть інтерактивні твори, комп’ютерні ігри та інші рухомі об’єкти вважаються зафіксованими та підлягають захисту як об’єкт авторського права [2].

Голографічне зображення, що повністю або частково відтворює форму оригінального зображення (фотографії, фільму, дизайну, малювання тощо), є порушенням авторських прав. Тут логічно застосовувати класичні норми законодавства про авторське право. На сьогодні жодної прецедентної практики з цього приводу немає. Однак, голограми співаків – це не голографії у звичайному розумінні зображення, а ілюзія, точніше – двовірна проекція.

Для концерту Тупака використана технологія, що була відома людству ще на початку 19 століття. Фактично, ця технологія заснована на дуже давній техніці, що називається «привид Пеппера». Двовимірне зображення проектуватися, використовуючи запатентовану 3-D систему голографічної проекції Musion Eyeliner, яка потім створила ілюзію тривимірного зображення [8]. Тобто, це скоріш голографічна реплікація або голографічний виступ, спосіб відтворення зображення та даних специфічним шляхом застосування різних технічних засобів (процес, а не результат). Окрім голографічних реплікацій померлих музикантів та співаків, ця технологія могла б у майбутньому відтворити інших відомих діячів минулого.

Надалі для зручності дослідження автор пропонує називати трьохвимірні захисні знаки для товарів та послуг «голограмами», а явище використання образів живих людей у трьохвимірних голограмах-ілюзіях – «голографічними реплікаціями» або «голографічними виступами».

Голографічні реплікації померлих породжують три основні дилеми в праві інтелектуальної власності: в авторському праві, в правовому регулюванні товарного знаку і “right of publicity” (праві публічної особи або праві особистості) [2, с. 113]. У переліку об’єктів авторського та суміжного права відсутнє голографічне виконання (стаття 420 Цивільного кодексу України). Однак, цей перелік не є вичерпним. На вимогу статті п. 15 ч. 1 ст. 5 Закону «Про авторське право і суміжні права» голографічне виконання можна було б віднести до «інших творів». Відповідно до положення названого Закону, автору або іншій особі, яка має авторське право, належать виключні права на використання твору в будь-якій формі й будь-яким способом (ст. 14) [18]. Одразу виникає питання чи «голографічне виконання» – це оригінальний твір, складна комп’ютерна програма, що є частиною авторського права, або це виконання, тобто об’єкт суміжного права. Зауважимо, що образ людини (манера спілкування, рухи, унікальна лексика та інше) не є об’єктом права інтелектуальної власності.

Голографічне виконання за логікою законодавця можна вважати публічним виконанням твору, однак в такому випадку у нас відсутній суб’єкт, виконавець. Звісно можна припустити, що виконавцем буде людина, що «грає роль» реплікації, тобто актор, що фактично рухається замість померлого співака. Голограма, як комп’ютерна програма, є об’єктом авторського права, однак цим питання не вичерпано, адже це скоріше процес, аніж якийсь матеріальний об’єкт. Голографічний процес «реплікації» має на меті оживити померлого не як особистість, а як актора. Отже, хоча фізичні аспекти людини, такі як його голос, манера спілкування, жести та рухи не підлягають захисту авторського права, для створення голографічного виступу потрібно відтворити специфічну міміку, нотки голосу та емоційну реакцію актора з різних вистав, фільмів та фотографій [10]. Отже, голографічні вистави в такому ракурсі є складними творами, які створюються поєднанням та синтезом образів та звуків, що виникають із різних наявних вистав [8].

Для того, щоб відтворити, адаптувати й довести до публіки таку колекцію зображень і звуків, творець голографічного виконання, має отримати дозвіл від багатьох правовласників, таких як автори музики чи правовласники хореографічних творів, правовласників записів із найбільш публічних виступів або фільмів [17]. Відтворення зображення в цілому є «цитатами», тобто тільки частина роботи відтворюється. Однак, якщо це «цитата», то чи взагалі потрібно отримувати якісь дозволи для створення голографічного виступу? У прецедентній практиці Франції, наприклад, встановлено, що відтворюючи частину зображення фотографії неминуче завдається шкода оригінальній роботі, що є порушенням авторського права на недоторканність твору [1]. Використання реальних творів для створення голографічного виступу може також порушувати право виконавців на недоторканність виконання [16]. Голографічне виконання може також суперечити бажанням самого співака-виконавця, щодо посмертного використання його образу. Питання, чи є це порушенням, залежить від меж захисту авторського права в конкретній країні [8].

Дієвим механізмом захисту від небажаних голограм є реєстрація власного імені у вигляді торгової марки, адже найчастіше для комерційного використання імені виконавця потрібно отримати дозвіл. Таким чином, справжнє випробування для творців голограм-виступів, буде зібрати всі необхідні дозволи та оформити всі ліцензії. Часто право власності на інтелектуальний спадок співака-виконавця перебуває у безлічі IP-правовласників.

Голографічний виступ – це процес створення особливого трьохвимірного виконання, що побудований із наявних об’єктів авторського та суміжного права, створених ще за життя

діяча. Однак, голографічний виступ померлої знаменитістю є абсолютно оригінальним твором, створеним з абсолютно новим змістом. Що трапиться, якщо голографічну реплікацію співака будуть використовувати не як музиканта-виконавця, а як актора, а за життя людина ніколи не грала у виставах? Кому в такому випадку належатиме право на новостворений об'єкт інтелектуальної власності? Врегулювати такий нюанс можливо, використавши правову аналогію, оскільки чіткого законодавчого тлумачення не існує.

Автор розглядає це питання на прикладі вже згаданого Тупас Hologram, виступом якого було створено цікавий прецедент – творці голограми отримали ліцензію від ASCAP на музику, яка була виконана під час шоу. Проте, створена голограма фактично була оригінальним відтворенням руху Тупака (а не просто копією відзнятого матеріалу з одного з попередніх відео Тупака). В результаті авторські права на цей виступ *належать AV Concepts, торцям голограми*.

Аналогічно, феномен Міку Хацуне, японської віртуальної співачки, ставить питання щодо приналежності музичних творів у її виконанні. Очевидно, що комп'ютерна симуляція людини не є суб'єктом інтелектуального права, отож, все, що співає Міку, належить авторам пісень (музики, віршів), а от її виконання – компанії, що її створила. Отже, голографічний виступ – це процес, в результаті якого може виникнути новий об'єкт інтелектуального права, що за логікою належить творцям голограми.

Закон «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» [20] забезпечує додатковий захист від небажаних голографічних реплікацій. Публічні люди (зірки шоу-бізнесу, блогери, співаки та актори) можуть зареєструвати своє ім'я (псевдонім), як торгову марку. Відповідно до ч. 2 ст. 5 Закону об'єктом знака для товарів і послуг може бути будь-яке позначення або будь-яка комбінація позначень.

**Право особистості.** Захист авторських прав та прав на торговельну марку гарантує, що інтелектуальна власність на об'єкт, що належав знаменитості, буде захищено від порушень, але право особистості забезпечує найбільш надійний захист, оскільки воно захищає ім'я, подобу, голос і манери публічної особи. Використання голографічних реплікацій породжує питання дієвості захисту права особистості (“right of publicity”).

У державах, які визнають право особистості лише для живих людей, творчий спадок померлої знаменитості, захистити складно, аналогічно як й у державах, які взагалі не визнають цього права. На жаль, в українському законодавстві право особистості не знайшло належного закріплення. Цю ситуацію необхідно виправити, адже рано чи пізно сучасні технології голографічних виступів будуть широко застосовані в нашій країні, що спровокує порушення прав авторів та інших правовласників. Нагадаємо немайнові права автора за вимогою законодавця у спадок не переходять взагалі!

Деякі загальні засади права публічності можна знайти в статті 8 Закону України «Про рекламу», де зазначається, що забороняється вмішувати зображення фізичної особи або використовувати її ім'я без письмової згоди цієї особи у рекламі (тобто з комерційною метою). В разі такого порушення захистити своє право можливо звертатися до суду з позовами про заборону відповідної реклами та її публічне спростування (ч. 2 ст. 27). Виробники реклами, винні у порушенні прав третіх осіб при виготовленні реклами, сплачують штрафи у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, в розмірі п'ятикратної вартості виготовлення реклами [21].

Відповідно до статті 308 Цивільного кодексу, фотографія, інші художні твори, на яких зображено фізичну особу, можуть бути публічно показані, відтворені, розповсюджені лише за згодою цієї особи, а в разі її смерті – за згодою дітей, вдови (вдівця), а якщо їх немає, – батьків, братів та сестер. Згода, яку дала фізична особа, зображена на фотографії, іншому

художньому творі, може бути ними відкликана. Звісно, виникне логічне питання, чи можна вважати голограми фотографією чи взагалі художнім твором. Положення статті 308 буде діяти лише у разі, якщо законодавчо прирівняти голограми до фотографій. Отже, для вирішення питання посмертного використання імені особи з комерційною метою та загалом передання майнових прав на ім'я відповідь варто шукати в “right of publicity”.

**Висновки з дослідження.** Сучасна технологія дозволяє голографічно відтворити людину з комерційною метою, а саме для виконання створеною голограмою її відомих чи нових художніх творів.

В майбутньому будуть з'являтися нові та складніші голографічні реплікації; неурегульовані та дискусійні питання належності голограм до об'єктів інтелектуальної власності, їх правової природи та використання мають бути вирішені найближчим часом шляхом внесення змін в чинне ІР законодавство. Хоча Законом України «Про авторське право і суміжні права» захищаються деякі аспекти голографічних виступів померлих митців, чинні законодавчі норми врегульовують це питання лише шляхом аналогії з різними об'єктами інтелектуальної власності.

Автор пропонує для зручності внести в ст. 1 названого закону поняття «голограма» та «голографічний виступ», «голографічна реплікація» для уникнення можливої плутанини в майбутньому. Тако запропоновано використовувати базове поняття «голограми», як голографічне зображення або голографію, тобто оптичне інтерференційне зображення, що створює трьохвимірне зображення на двомірному об'єкті.

Голографічний виступ можна вважати особливим способом публічного виконання твору з використанням новітніх цифрових технологій. Голографічна реплікація особи – явище досить суперечливе та загалом малодосліджене. Зазвичай створюється реплікація різними способами з метою подальшого голографічного виконання під час гастролі.

Голографічне зображення (голограма) буде захищатися Законом «Про авторське право та суміжні права», якщо воно є оригінальним. Оскільки голограми – це твори, що створюються подібно до фотографії, в широкому розумінні вони можуть вважатися фотографічними творами. Найбільш дієвий захист від порушень, що можуть статися під час створення голографічних реплікацій, це «право особистості» (“right of publicity”), яке, на жаль, не отримало належного законодавчого врегулювання в нашій державі. Єдиним можливим механізмом захисту залишається посмертний захист імені публічної особи, захист авторських майнових прав, а також захист «бренду» шляхом реєстрації імені або псевдоніму особи, як знак для товарів та послуг.

Тема голографічних реплікацій та виступів дуже цікава та потребує подальшого вивчення із внесенням відповідних змін в чинне законодавство України.

### Список використаних джерел:

1. A. Lucas, H. J. Lucas, A. Lucas-Schloetter. *Traité de la propriété littéraire et artistique*. Lexis Nexis. 2012. 4e Edition. P. 393–394.
2. Brandon Marsh *Tupac Hologram Rocks Coachella and IP Laws*. AM. UNIV. WASH. COLL. OF LAW : INTELLECTUAL PROP. BRIEF (Apr. 19, 2012) URL: <http://www.ipbrief.net/2012/04/19/tupac-hologram-rocks-coachella-and-ip-laws> (дата звернення: 12.11.2019).
3. Catherine Colston *Principles of Intellectual Property Law* Routledge, 1999. 554 с. URL: <https://books.google.com.cy/books?id=xCCPAgAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> (дата звернення: 12.11.2019).
4. CJEU *Infopaq International A/S v Danske Dagblades Forening*, Case C-5/08, Judgment of 16 July 2009. URL: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-5/08> (дата звернення: 16.11.2019).



5. Daniel Bukszpan Life after death: Musicians are coming back to the stage thanks to holographic technology. URL: CNBC.com (дата звернення: 11.11.2019).
6. Drecolias Michael Spiro Tupac and Beyond: The Implications of the Tupac Hologram on Copyright and the Right of Publicity and What it May Mean for the Future of Music. Law School Student Scholarship. 2014. № 427. URL: [https://scholarship.shu.edu/student\\_scholarship/427](https://scholarship.shu.edu/student_scholarship/427) (дата звернення: 12.11.2019).
7. ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA: веб-сайт. URL: <https://www.britannica.com/technology/hologram> (дата звернення: 10.11.2019).
8. Jana Moser Tupac Lives! What Hologram Authors Should Know About Intellectual Property Law. BUSINESS LAW TODAY (Sept. 21, 2012). URL: <http://apps.americanbar.org/buslaw/blt/content/2012/09/article-02-moser.shtml>. (дата звернення: 16.11.2019).
9. Jonathan D Reichman Right of Publicity in 17 Jurisdictions Worldwide. Getting the Deal Through. 2012. 39 p. URL: <https://www.potamitisvekris.com/wp-content/uploads/2011/12/GTDT-Right-of-Publicity-2012.pdf> (дата звернення: 16.11.2019).
10. Joseph J. Beard, Casting Call at Forest Lawn The Digital Resurrection of Deceased Entertainers – A 21st Century Challenge for Intellectual Property Law. 8 Berkeley Tech. L.J. 101 (1993). URL: <http://scholarship.law.berkeley.edu/btlj/vol8/iss1/3> (дата звернення: 14.11.2019).
11. Ling Li. Technology designed to combat fakes in the global supply chain. Business Horizons. March–April 2013. Vol. 56, Issue 2. P. 167–177.
12. Milton H. Greene Archives, Inc.v.Marilyn Monroe LLC. United States Court of Appeals, Ninth Circuit.Aug 30, 2012692 F.3d 983 (9th Cir. 2012) URL: <https://casetext.com/case/milton-h-greene-archives-inc-v-marilyn-monroe-llc> (дата звернення: 16.11.2019).
13. Philippe Jouglaux, Eleni Synodinou. Holograms and intellectual property law: a multidimensional issue. European intellectual property review. January 2016. 13 p. URL: <https://www.researchgate.net/publication/323167162> (дата звернення: 12.11.2019).
14. Sean Peasgood, Sophic Capital. The Counterfeiting Conundrum: How Technology Will Slam the Scam. 2014. URL: <http://www.cantechletter.com/2014/10/counterfeiting/> (дата звернення: 14.11.2019).
15. Stephen Anson Hologram images and the entertainment industry. Washington journal of law, technology & arts. 2014. Vol. 10, № 2. P. 109–124.
16. Thomas Roussineau Charles Aznavour “versus” Henri Salvador: la Cour de cassation tranche. Avocats Publishing. URL: <http://avocats-publishing.com/Charles-Aznavour-versus-Henri> (дата звернення: 16.11.2019).
17. William Genereux Tupac Shakur Hologram at Coachella: Live Performances by Dead Superstars and the Intersection Between Law, Ethics and Marketing. 2012. URL: <http://genereuxlaw.com/2012/06/07/tupac-shakur-hologram-at-coachella-live-performances-by-dead-superstars-and-the-intersection-between-law-ethics-and-marketing-2/> (дата звернення: 14.11.2019).
18. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40, ст. 356.
19. Про гастрольні заходи в Україні: Закон України від 10 липня 2003 року № 1115-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004 р. № 7, ст. 56.
20. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII. *Відомості Верховної Ради України*: офіційне видання від 15.02.1994 – 1994 р., № 7, ст. 36.
21. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. № 270/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*.1996 р. № 39, ст. 181.

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-114-120>

**Н. В. Локтева-Маклашова**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри галузевих юридичних дисциплін Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

**М. О. Майстренко**, викладач кафедри галузевих юридичних дисциплін Черкаського факультету Національного університету «Одеська юридична академія»

### **ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СУЧАСНОГО СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ ОБІГУ ЗЕМЕЛЬНИХ ДІЛЯНОК СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОГО ПРИЗНАЧЕННЯ**

Наведено результати дослідження законопроекту, яким запроваджується скасування мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення та встановлюється порядок обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Запропоновано ряд положень до законопроекту в частині визначення кола суб'єктів даних відносин та порядку відчуження даних земельних ділянок.

Наголошено на необхідності участі в обігу земель сільськогосподарського призначення виключно громадян України, держави та органів місцевого самоврядування. Запропоновано запровадити механізм переходу землі сільськогосподарського призначення до ефективного власника, обмеживши можливість перепродажу куплених земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Автори вважають за необхідне закріпити на законодавчому рівні переважне право органів місцевого самоврядування на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі продажу даних земельних ділянок. Цей крок покликаний забезпечити національну продовольчу безпеку, адже земля буде знаходитись у власності публічних органів влади; реалізацію норми ст. 13 Конституції України, відповідно до якої земля є об'єктом права власності українського народу, права власника в такому випадку будуть здійснювати органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Основою для твердження є також прийняття 14 листопада 2019 року Верховною Радою України в першому читанні законопроекту № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», відповідно до якого землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад.

Ключові слова: обіг земель сільськогосподарського призначення право власності, земельна реформа, переважне право купівлі земельної ділянки.

#### ***N. V. Loktieva-Maklashova, M. O. Maistrenko. Current state of reforming of agricultural land turnover in Ukraine: existing problems***

*The issue of agricultural land turnover in Ukraine is becoming more pressing every year, as the legislator, continuing the moratorium on sale and other disposal of the land, only increases social tension and legal uncertainty, which resulted in emerging of "shadow" market of agricultural land and numeral cases of raiding and other unlawful ways of land disposal.*

*In this article the results of the study of the bill introducing the abolition of the moratorium on the sale of agricultural land and the legal rules of turnover of agricultural land are presented. A number of provisions have been proposed to the draft bill regarding the definition of the subjects of land relations and the legal order of disposal of the land. It is emphasized the need for exclusive participation of Ukrainian citizens, the state and local authorities in the turnover of agricultural land.*

© Н. В. Локтева-Маклашова, М. О. Майстренко, 2019

*It is proposed to establish a mechanism of transition of agricultural land to the effective owner, limiting the possibility of resale of purchased agricultural land. It is also considered as necessary step to consolidate at the legislative level the pre-emption right of local self-government bodies to purchase agricultural land in case of sale of such land. This step is intended to ensure, first, national food security, since the land will be owned by public authorities; secondly, the implementation of the norms of Article 13 of the Constitution of Ukraine, according to which the land is the subject of property rights of the Ukrainian people, and thus the right of the owner in this case will be exercised by local self-government bodies within the limits defined by the Constitution. The basis for this statement is also the adoption on November 14, 2019 by the Verkhovna Rada of Ukraine in the first reading of the Bill No. 2194 "On Amendments to the Land Code of Ukraine and Other Legislative Acts on Improvement of the System of Management and Deregulation in the Field of Land Relations".*

*The problem of filling the State Land Cadastre remains relevant. Thus, according to the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre, the State Land Cadastre is filled only at the level of 70%. This is a matter of concern, since for the other 30% of Ukrainian lands it is possible to commit illegal acts and illegal seizure of these lands from their owners by falsifying the data of the State Land Cadastre.*

*Key words: agricultural land turnover, ownership, land reform, pre-emption right to buy the land.*

**Постановка проблеми.** Загальновідомо, що Україна є великою аграрною державою та має значний аграрний потенціал завдяки найбільшому запасі чорнозему у світі. Станом на 1 січня 2017 року земельний фонд України становить 60,3 млн гектарів, або 6% території Європи [6]. Тому впровадження цивілізованого обігу землі є одним із головних завдань сьогоденної економіки України. У зв'язку із запровадженням у Земельному кодексі від 25.10.2001 року мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення гальмується подальший розвиток аграрного сектору економіки України. Відсутність ринкового обігу земель зужує можливості сільськогосподарських товаровиробників залучати додаткові фінансові ресурси, які надає наприклад іпотечне кредитування тощо. З іншого боку власники земельних ділянок сільськогосподарського призначення, які позбавлені можливості законним шляхом відчужити належні їм земельні ділянки, змушені йти на тіньові способи продажу даних земельних ділянок.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання обігу земель сільськогосподарського призначення досить тривалий період часу досліджувалась вітчизняними вченими-юристами як у сфері цивільно-правових, так і в сфері земельно-правих відносин. Окремо серед них слід назвати М.П. Мартинюка [1], А.М. Мірошніченко [2], В.Я. Месель-Веселяка [3], М.Г. Ступеня [11], П.Ф. Кулиничка [9]. Не зважаючи на багатогранність питання обігу земель сільськогосподарського призначення та значну кількість досліджень з цієї теми, єдиної думки серед юристів практиків та науковців не існує.

**Мета статті** – проаналізувати внесений на розгляд Верховної Ради та прийнятий у першому читанні законопроект № 2178-10 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення», виокремити основні положення та внести пропозиції до даного законопроекту.

**Виклад основного матеріалу.** На конституційному рівні закріплено, що земля в межах території держави є об'єктом права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією [4]. Згідно п. 15 Перехідних положень Земельного кодексу України, в Україні продовжений мораторій на обіг земель сільськогосподарського призначення до 1 січня 2020 року [5]. Внаслідок цього, в Україні сформувався так званий «тіньовий ринок землі» [10].

М.О. Спіжова визначає наступні способи обігу земель сільськогосподарського призначення: 1) спадкування земель сільськогосподарського призначення на підставі закону або заповіту; 2) укладення договору міни; 3) укладення довгострокового договору оренди землі;

4) укладення договору емфітевзису; 5) укладення договору застави; 6) доведення факту укладення договору у період з 1 січня 2008 року по 13 січня 2008 року [12]. Ситуація з «тіньовим ринком» має негативні наслідки для стабільності правової системи України. По-перше, зважаючи на те, що більшість правочинів укладаються без сплати обов'язкових платежів внаслідок чого до державного бюджету не надходить колосальна кількість коштів. По-друге, власник укладаючи «тіньовий» договір є незахищеним від недобросовісного набувача такої земельної ділянки. З метою вирішення цих проблем, забезпечення ефективного використання земельного фонду України та впровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення 10.10.2019 року Верховною Радою України було отримано проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення № 2178-10 (далі – Законопроект № 2178-10), яким передбачається:

- з 01.10.2020 року скасовується заборона на відчуження земель сільськогосподарського призначення усіх форм власності;

- визначається суб'єктний склад осіб, які можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення: громадяни України, територіальні громади, держава, юридичні особи України та іноземні громадяни і особи без громадянства у разі набуття в порядку спадкування та обов'язком відчужити ділянку протягом року;

- встановлюється правило, за яким до 1 січня 2024 року не допускається набуття юридичними особами, бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, створені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземні держави, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Вказані вимоги не розповсюджуються на випадки набуття у власність земельних ділянок їх орендарями, які є сільськогосподарськими товаровиробниками, якщо з часу державної реєстрації юридичної особи-набувача права власності пройшло не менше трьох років, а також на випадки набуття у власність зазначеними особами земельних ділянок;

- встановлюється мінімальна стартова ціна продажу земельних ділянок державної та комунальної власності на земельних торгах на рівні не нижче нормативної грошової оцінки;

- встановлюється обмеження на сукупну площу земельних ділянок сільськогосподарського призначення, яка може перебувати у власності громадянина та юридичної особи, та пов'язаних з нею осіб. Обмеження не допускають набуття у власність більше 35% сільськогосподарських земель об'єднаної громади, 15% сільськогосподарських земель області та 0,5% сільськогосподарських земель України;

- забезпечується переважне право орендаря на купівлю земельної ділянки;

- передбачається обов'язок державного реєстратора вносити інформацію про ціну (вартість) речових прав, в тому числі прав користування, до Реєстру речових прав;

- забезпечується право громадян на викуп земельних ділянок для ведення селянського (фермерського) господарства, які їм належать на праві постійного користування та праві довічного успадкованого володіння. Можливо викупити із розстрочкою платежу до 5 років за ціною, яка дорівнює нормативній грошовій оцінці таких земельних ділянок;

- Закон України «Про санкції» доповнюється новим видом санкцій «заборона на набуття у власність земельних ділянок». Такі санкції вводяться рішенням Президента України за поданням Ради національної безпеки та оборони України та затверджуються постановою Верховної Ради України. Під санкції можуть підпадати іноземні держави, невизначене коло осіб певної діяльності (секторальні санкції) та окремі юридичні і фізичні особи [7].

Так, 13 листопада 2019 року Законопроект № 2178-10 було прийнято Верховною Радою України в першому читанні. Зважаючи на важливість цього питання та рівень відповідальності перед українським народом, автори вважають, що законопроект містить ряд положень,

які не зовсім відповідають основним принципам правової держави. Розглянувши законопроект № 2178-10, вони вважають, що набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть виключно громадяни України та органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

Так, закріплене положення законопроекту № 2178-10 щодо можливості набуття права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення юридичними особами України, створених за законодавством України, є передчасним та містить в собі багато ризиків. Насамперед, це стосується можливості купівлі-продажу землі іноземцями, адже українські громадяни не мають скільки коштів на придбання землі, скільки їх мають іноземці. Зокрема, за ч. 1 ст. 130 Земельного кодексу України, набути права власності на такі земельні ділянки зможуть іноземці та іноземні компанії. Так, законопроектом № 2178-10, а саме п. 14 розділу X «Перехідні положення» передбачається закріплення положення про те, що до 1 січня 2024 року не допускається набуття юридичними особами, бенефіціарним власником (контролером) яких є іноземці, особи без громадянства, юридичні особи, створені за законодавством іншим, ніж законодавство України, іноземні держави, права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення. Проте, пункт не виключає можливості придбання корпоративних прав юридичної особи, створеної за законодавством України, яка вже набула права власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення, іноземцем або іноземною юридичною особою. В такому випадку, порушення законодавства відбуватись не буде, адже відповідно до законопроекту № 2178-10 юридичні особи, бенефіціаром яких є іноземці, не можуть вчиняти правочини, на підставі яких такі юридичні особи набувають право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення [4]. Таким чином, набути право власності на землі сільськогосподарського призначення зможуть іноземці або іноземні юридичні особи шляхом придбання статутного капіталу юридичної особи, створеної за законодавством України і порушення законодавства буде відсутнє.

Крім того, зважаючи на основний принцип землекористування в Україні, а саме на принцип раціонального використання землі, автори вважають за доцільне запровадити механізм переходу землі сільськогосподарського призначення до ефективного власника, обмеживши можливість укладання спекулятивних угод із землею, тобто перепродажу куплених земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Крім того, обмеження щодо перепродажу землі попередить випадки концентрації землі сільськогосподарського призначення в одного власника, що відповідає прагненню законодавця обмежити монополію в аграрній сфері.

Так, запропоновано доповнити законопроект № 2178-10 від 10.10.2019, а саме викласти ч. 1 ст. 130 Земельного кодексу України у наступній редакції:

«1. Набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення можуть:

- а) громадяни України;
- б) територіальні громади;
- в) держава.

Особи, які набули право власності на земельну ділянку сільськогосподарського призначення не мають права відчужувати протягом п'яти років дану земельну ділянку.

Нотаріус, який посвідчив відповідний договір, накладає на земельну ділянку заборону відчуження.

Іноземці та особи без громадянства можуть набувати право власності на земельні ділянки сільськогосподарського призначення в порядку спадкування за законом, але зобов'язані здійснити їх відчуження протягом одного року з дня набуття права власності».

Автори вважають за необхідне закріпити на законодавчому рівні переважне право органів місцевого самоврядування на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення у разі продажу земельних ділянок. Такий крок покликаний забезпечити національну продовольчу безпеку, адже земля буде знаходитись у власності публічних органів влади; реалізацію норм ст. 13 Конституції України, відповідно до якої земля є об'єктом права власності українського народу, позаяк права власника в такому випадку будуть здійснювати органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією. Основою для цього твердження є також прийняття 14 листопада 2019 року Верховною Радою України в першому читанні законопроекту № 2194 «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин», відповідно до якого землями комунальної власності територіальних громад вважаються всі землі державної власності, розташовані за межами населених пунктів у межах таких територіальних громад [8]. Таким чином, органи місцевого самоврядування стають основними розпорядниками земель сільськогосподарського призначення. Крім того, додатковим ефектом запровадження такої норми буде наповнення місцевих бюджетів, адже сільські, селищні та міські ради зможуть продати право оренди цими земельними ділянками на земельних торгах та отримувати орендну плату за користування такими земельними ділянками.

Так, автори пропонують доповнити законопроект № 2178-10 від 10.10.2019 (ст. 130 Земельного кодексу України) новими частинами та викласти її у наступній редакції:

«3. Переважне право купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення приватної форми власності має відповідна сільська, селищна, міська рада за місцезнаходженням такої земельної ділянки, а в разі продажу на аукціоні, якщо пропозиція сільської, селищної, міської рада є рівною з пропозицією, яка є найбільшою із запропонованих учасниками аукціону.

Власник зобов'язаний повідомити відповідну сільську, селищну, міську раду про намір відчужити земельну ділянку із зазначенням ціни та інших умов, на яких вона продається. У заяві зазначаються цільове призначення земельної ділянки, площа, кадастровий номер та місцезнаходження такої ділянки. Відповідна сільська, селищна, міська рада, яка має переважне право купівлі земельної ділянки сільськогосподарського призначення, розглядає заяву у місячний строк і повідомляє власника такої земельної ділянки про прийняте рішення. У разі згоди на придбання запропонованої земельної ділянки сільська, селищна, міська рада та власник земельної ділянки зобов'язані укласти договір купівлі-продажу земельної ділянки протягом місяця. Протягом 7 років з дня державної реєстрації права комунальної власності на земельну ділянку забороняється передача її у приватну власність. Власник зобов'язаний не продавати земельну ділянку за меншою ціною, ніж та, яка була запропонована ним відповідній сільській, селищній, міській раді.

4. У разі відмови відповідної сільської, селищної, міської ради від переважного права купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, орендар, який відповідно до закону може мати у власності орендовану земельну ділянку, якщо інше не передбачено законом, має переважне право перед іншими особами на придбання її у власність у разі продажу цієї земельної ділянки, за умови, що він сплачує ціну, за якою вона продається».

Органи місцевого самоврядування стають основними розпорядниками земель сільськогосподарського призначення. Крім того, додатковим ефектом запровадження такої норми буде наповнення місцевих бюджетів, адже сільські, селищні та міські ради зможуть продати право оренди цими земельними ділянками на земельних торгах та отримувати орендну плату за користування такими земельними ділянками. Проте, прийняття вищевказаного законопроекту не є остаточним кроком для запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення.

Так, залишається актуальною проблема наповнення Державного земельного кадастру. Так, за інформацією Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державний земельний кадастр наповнений лише на 70%. Ця обставина викликає занепокоєння, адже стосовно інших 30% українських земель можливе вчинення протиправних дій та незаконне вилучення даних земель у їх власників, шляхом підробки даних Державного земельного кадастру. Тому, поряд із прийняттям законопроекту № 2178-10 до моменту початку обігу земельних ділянок сільськогосподарського призначення необхідно провести роботу щодо інвентаризації сільськогосподарських земель та внести ці дані до Державного земельного кадастру.

Також актуальною є проблема рейдерства. Обіг сільськогосподарських земель в Україні не зможе набути запланованого розвитку, якщо учасники цього процесу не будуть впевнені у належному захисті їх власності. Тому необхідно паралельно із земельною реформою надалі проводити і реформу судової та правоохоронної системи.

Проблемним питанням залишається також фінансова підтримка національного товаровиробника з боку держави. Адже в Україні відсутня послідовна державна політика у сфері пільгового кредитування сільськогосподарських виробників, зокрема для купівлі земельних ділянок сільськогосподарського призначення, компенсації банківської кредитної ставки, дотацій тощо. Особливо важливою фінансова підтримка з боку держави є для малих фермерських господарств, адже без неї вони априорі не зможуть конкурувати на ринку землі з більш фінансово спроможними великими господарствами.

Таким чином, питання обігу земель сільськогосподарського призначення з кожним роком стає все більш актуальним, адже законодавець продовжуючи щороку мораторій на відчуження цих земель лише підсилював соціальну напругу та невизначеність, наслідком чого став «тіньовий» ринок земель сільськогосподарського призначення, збільшення випадків рейдерства та недоотримання значних коштів до Державного бюджету внаслідок «тіньового» обігу земель сільськогосподарського призначення.

**Висновки з дослідження.** Прийняття в першому читанні законопроекту № 2178-10 є довгоочікуваним кроком до запровадження цивілізованого обігу земель сільськогосподарського призначення, проте необхідно внести ряд змін до цього законопроекту. По-перше, слід захистити національного товаровиробника, виключивши можливість набуття права власності на сільськогосподарські землі іноземцями в будь-якому вигляді. По-друге, передбачити переважне право територіальних громад на купівлю земельних ділянок приватної форми власності, що забезпечить продовольчу безпеку та надходження доходів до місцевих бюджетів. По-третє, необхідне вирішення багатьох пов'язаних проблем, без вирішення яких запровадження обігу земель сільськогосподарського призначення не матиме очікуваного соціального ефекту.

### Список використаних джерел:

1. Мартинюк М.П. Теоретичні засади регулювання земельних відносин в Україні / М.П. Мартинюк // Економіка АПК. 2016. № 7. С. 10–15.
2. Мірошніченко А.М. Соціально-економічні та правові аспекти мораторію на відчуження приватних земель сільськогосподарського призначення / А.М. Мірошніченко, А.Д. Юрченко // Бюлетень Міністерства юстиції. 2006. № 12. С. 59–75.
3. Месель-Веселяк В.Я. Стратегічні напрямки розвитку аграрного сектору економіки України / В.Я. Месель-Веселяк, М.М. Федоров // Економіка АПК. 2016. № 6. С. 37.
4. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.10.2019).

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III із змінами та доповненнями. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/2768-14> (дата звернення: 08.10.2019).

6. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 № 413. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/413-2017-%D0%BF> (дата звернення: 08.10.2019).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення: Проект Закону України № 2178-10 від 10.10.2019 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00604A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00604A.html) (дата звернення: 08.10.2019).

8. Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Проект Закону України № 2194 від 01.10.2019 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/JI00557A.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JI00557A.html) (дата звернення: 06.10.2019).

9. Кулинич П.Ф. Регулювання ринку сільськогосподарських земель: ідеї та законопроекти / П.Ф. Кулинич. (Інститут держави і права НАН України). URL: [http://idpnan.org.ua/vidavnictvo\\_yridichna\\_dumka/novi\\_vidannja\\_vidavnictva\\_yridichna\\_dumka.html](http://idpnan.org.ua/vidavnictvo_yridichna_dumka/novi_vidannja_vidavnictva_yridichna_dumka.html) (дата звернення: 10.10.2019).

10. Сахарова О.Б. «Тіньовий» ринок землі: основні механізми вчинення незаконного відчуження земельних ділянок / О.Б. Сахарова // Наука і правоохоронна. 2017. № 3. С. 140–146. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip\\_2017\\_3\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nip_2017_3_21) (дата звернення: 10.10.2019).

11. Ступень М.Г. Економіко-інституціональні засади використання земельних ресурсів. М.Г. Ступень, О. Бочко // Економіст. 2015. № 3. С. 15–16. URL: <http://nbuv.gov.ua/> (дата звернення: 10.10.2019).

12. Спіжова М.О. Ринок землі сільськогосподарського призначення в Україні: сучасний стан та перспективи / М.О. Спіжова // *Юридичний вісник*. Повітряне і космічне право. 2018. № 1. С. 108–113. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2018\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_1_18) (дата звернення: 08.10.2019).



УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-121-128>

**А. А. Пилипенко**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права  
Університету митної справи та фінансів

**М. А. Волкова**, студентка 3-го курсу  
Університету митної справи та фінансів

**О. М. Радзецький**, студент 3-го курсу  
Університету митної справи та фінансів

### ПРАВО НА СТРАЙК: УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

*У статті досліджується поняття «страйку» як суб'єктивного колективного права працівників в контексті правового захисту трудових прав працівників. Визначено, що до цих пір немає окремого нормативного документа Міжнародної організації праці, в якому містилися б положення, що гарантують право на страйк не лише при розгляді окремих питань, а більш чітко і комплексно.*

*Проведено аналіз чинного українського законодавства щодо правових засад регулювання права на страйк. З'ясовано, що законодавець приділяє особливу увагу винятковості застосування страйку як засобу для вирішення спору та вказує підстави такого застосування: використання різноманітних можливостей та методів вчинення дій задля примирення сторін трудового спору. Вивчено причини виникнення страйків.*

*Досліджено умови реалізації найманими працівниками права на страйк в Україні. Констатовано потребу у визначенні способів вирішення трудового спору під час страйку та розмежуванні понять таких способів і примирних процедур у трудовому законодавстві, щоб уникнути колізій. Наголошено на тому, що обов'язковість проведення процедур примирення у чинному законодавстві є заформалізованою. Приділено увагу доцільності конкретизації положень Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» щодо способів попередження у письмовій формі з огляду на розвиток сучасних технологій, поширення електронного документообігу.*

*Запропоновано вдосконалити законодавство на випадок подовження тривалості страйку шляхом скорочення строку попередження про повторний страйк. Також учасники страйків потребують додаткових гарантій: обов'язку роботодавця не звільняти їх протягом певного періоду після закінчення страйку або змінювати істотні умови праці, деталізації способів примирення, які застосовуються під час страйку.*

*Ключові слова: колективні трудові спори, право на страйк, юридичні гарантії, тривалість страйку, реалізація права на страйк, страховий стаж.*

**A. A. Pylypenko, M. A. Volkova, O. M. Radzetskyi. Right to strike: Ukrainian realities**

*In this article we research the definition of strike as subjective and collective right of workers in context of legal protection of labor rights. It is determined that there is still no separate normative document of the International labor organization, which would contain that the right for strike is being guaranteed not only during consideration of individual issues, but more clearer and comprehensive.*

*Legislation regulating the right to strike are analyzed. Finds out that legislator pays special attention to the exclusive nature of the strike as a means of dispute resolution and indicates the reasons for such application: use of different possibilities and methods of action to reconcile the sides of the labor dispute.*

*We've researched the conditions for implementation the right to strike for employees in Ukraine. There was a need to identify ways of resolving a labor dispute during the strike and to differentiate the concepts of such methods and conciliatory procedures in labor law in order to avoid conflicts. It is emphasized that the obligation to conduct reconciliation procedures in the current legislation is formalized. Attention is paid to the*

© А. А. Пилипенко, М. А. Волкова, О. М. Радзецький, 2019

*expediency of specifying the provisions of the Law of Ukraine “On the procedure for the resolution of collective labor disputes (conflicts)” regarding the methods of warning in writing in view of the development of modern technologies, the dissemination of electronic document circulation.*

*It is proposed to improve the legislation in the event of a prolongation of the strike duration by reducing the period of a repeated strike warning. Also strike participants need additional guarantees: the obligation of the employer not to release them for a certain period after the strike ends or to change essential working conditions, detailing the methods of reconciliation used during the strike.*

*Key words: collective labor disputes, right to strike, legal guarantees, duration of strike, realization of the right to strike, insurance experience.*

**Постановка проблеми.** Досить поширеними є ситуації виникнення розбіжностей між інтересами найманих працівників та їх роботодавців у контексті реалізації права на працю. Це може породжувати як індивідуальні, так і колективні трудові спори. У сучасному трудовому праві гарантування права на вирішення трудових спорів є одним з його основних принципів. Важливим елементом такого гарантування виступає забезпечення права працівників на страйк. Він розглядається як останній засіб вирішення колективних трудових спорів. Такий стан речей, коли не вдається вирішити трудові конфлікти між роботодавцями та працівниками за допомогою примирних процедур, звісно вимагає установаження першопричин спорів, перегляду підходів до примирення та засобів для вироблення ефективних рішень, які б відповідали українським реаліям, адже використання найманими працівниками права на страйк засвідчує загострення існуючих проблем у трудових правовідносинах.

Попри зростаючу роль цієї гарантії у трудовому праві як особливої форми захисту інтересів працівників держава не поспішає вирішувати проблеми, які виникають у процесі реалізації нормативно закріпленої процедури організації страйку. Ускладненість, надмірна формалізація останньої поряд з існуванням прогалин та невідповідностей у вітчизняному трудовому законодавстві – все це на практиці стає перепонами для визнання законними дій працівників, що страйкують. Також вже після закінчення страйку, коли начебто всі сторони дійшли згоди щодо вирішення трудового спору, можуть виникати проблеми. Наприклад, у вигляді невмотивованих претензій до тих, хто брав участь у страйку або не зарахування періоду страйку до страхового стажу, що зумовлює потребу звернення до суду задля захисту порушених прав та інтересів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Можна констатувати наявність наукової дискусії, що присвячена проблематиці страйкового руху. Питання правового забезпечення та реалізації права на страйк стало предметом вивчення у працях Н. Болотіної, В. Бурака, В. Кондратьєва, П. Пилипенка, М. Процишеної, Г. Чанишева, Н. Швець та інших. Проте, існують окремі питання щодо організації та проведення страйків, які вимагають подальшого наукового дослідження. Наукові публікації, у яких на загальнотеоретичному рівні аналізується конституційне право на страйк, положення Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» не повною мірою охоплюють актуальні питання зв'язку нормативно-правового регулювання здійснення права на страйк з реальністю.

**Метою статті** є дослідження організаційно-правових засад реалізації найманими працівниками права на страйк в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Право на страйк – одне із соціально-економічних прав людини. Уперше на міжнародному рівні це право знайшло своє закріплення у Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (далі – Пакт), прийнятому Генеральною Асамблеєю ООН 16 грудня 1966 р. Відповідно до п. d) ч. 1 ст. 8 цього Пакту держави, які беруть участь у ньому, зобов'язуються забезпечити право на страйк за умови його здійснення відповідно до законів кожної країни [5]. Ч. 4 ст. 6 Європейської соціальної хартії (перегляну-

тої) від 1996 року проголошує право працівників і роботодавців на колективні дії у випадках конфліктів інтересів, включаючи право на страйк, з урахуванням зобов'язань, які можуть випливати з раніше укладених колективних договорів [4].

Однією з найстаріших міжнародних міжурядових організацій є Міжнародна організація праці (далі – МОП). У 1946 р. МОП стала першою спеціалізованою установою Організації Об'єднаних Націй. МОП розробляє міжнародні трудові норми у формі конвенцій і рекомендацій, що встановлюють мінімальні стандарти основних трудових прав. Попри детальну регламентацію права на свободу об'єднання, акти МОП прямо не передбачають право на страйк. Вони спрямовані саме на соціальне партнерство, запобігання трудовим конфліктам, тому їм більше притаманна деталізація процедур примирення та переговорів. Взагалі МОП дотримується позиції, що використання права на страйк можливе лише як останній засіб тиску на іншу сторону спору, що здійснюється в інтересах стабілізації громадського й економічного порядку. Деякі умови проведення страйку передбачені у принципах, розроблених Комітетом зі свободи об'єднання МОП, який визнає це право невід'ємною частиною свободи об'єднання, яка передбачається фундаментальними Конвенціями МОП № 87 та № 98. Право на страйк згадується у Конвенції МОП № 105 про скасування примусової праці 1957 р. та у Рекомендації № 92. Тож до цих пір немає окремого нормативного документа Міжнародної організації праці, в якому містилися б положення, що гарантують право на страйк не лише при розгляді окремих питань, а більш чітко і комплексно.

Щодо України, то систему чинного законодавства з питань нормативно-правових гарантій реалізації права на страйк складає Конституція України, Закони України («Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про громадські об'єднання»), Кримінальний кодекс України, Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку від 18 листопада 2008 р. № 131, Правила поведінки найманих працівників, органів профспілки, іншого уповноваженого ними органу (представника), органу (особи), що очолює страйк, під час страйку від 28 квітня 2004 р. № 66, що затверджені Національною службою посередництва і примирення (далі – НСПП) тощо.

Відповідно до ст. 44 Конституції України ті, хто працює, мають право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів [1]. Дефініція страйку закріплена у ст. 17 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» (далі – Закон). Згідно з нею страйк – це тимчасове колективне добровільне припинення роботи працівниками (невихід на роботу, невиконання своїх трудових обов'язків) підприємства, установи, організації з метою вирішення колективного трудового спору (конфлікту) [2]. З огляду на зміст цього Закону можна стверджувати, що в Україні право на страйк пов'язується з процедурою вирішення колективних трудових спорів та на відміну від інших держав у нас відсутнє окреме законодавство, присвячене страйкам.

Законодавець визначає колективний трудовий спір (конфлікт) як розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин, щодо: а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; б) укладення чи зміни колективного договору, угоди; в) виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень; г) невиконання вимог законодавства про працю [2].

Н.М. Швець поділяє причини страйків на дві групи – об'єктивні і суб'єктивні. Під об'єктивними причинами розуміють кризові соціально-економічні явища в країні, недосконалість трудового законодавства, правовий нігілізм значної частини суспільства. До суб'єктивних причин науковець відносить неухвалене ставлення керівників до потреб працівників, ігнорування їх вимог, використання коштів підприємства в інших цілях (здебільшого особистих),

порушення принципу справедливого розподілу прибутку, зниження і втрату попиту на продукцію; відсутність у керівництва необхідних професійних знань і навичок, які б забезпечили виконання статутних завдань і розвиток виробництва, порушення керівниками трудових прав не лише окремих працівників, а й цілих трудових колективів через намагання забезпечити виконання виробничих завдань [11, с. 84–85]. Слід наголосити на існуючих проблемах несвоєчасної виплати заробітної плати, її неконкурентного розміру, непередуманих скорочень робочих місць, що стають тим рушійним фактором активних дій працівників.

Право на страйк є колективним правом, це виявляється у тому, що воно реалізується колективом найманих працівників або профспілкою, об'єднанням профспілок. Проте М.П. Стадник є прихильником концепції розуміння права на страйк як «індивідуального права в колективному виконанні». Автори погоджуються з його думкою про те, що право на страйк є окремим правом особи, індивідуальним правом працівника самостійно вирішувати, виконувати чи ні свої трудові обов'язки або засобом розв'язання індивідуального трудового спору [8, с. 293].

Наймані працівники повинні сформулювати та затвердити свої вимоги до роботодавця, уповноваженої ним особи, організації роботодавців або об'єднання організацій роботодавців. Відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону колективний трудовий спір (конфлікт) виникає з моменту, коли уповноважений представницький орган найманих працівників, категорії найманих працівників, колективу працівників або профспілки одержав від роботодавця, уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців повідомлення про повну або часткову відмову у задоволенні колективних вимог і прийняв рішення про незгоду з рішенням роботодавця, уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців або коли строки розгляду вимог, передбачені законом, закінчилися, а відповіді від роботодавця, уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців не надійшло [2].

За Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» жодна зі сторін колективного трудового спору (конфлікту) не може ухилятися від участі в примирній процедурі. Сторони колективного трудового спору (конфлікту), примирна комісія і трудовий арбітраж зобов'язані використати для врегулювання колективного трудового спору (конфлікту) всі можливості, не заборонені законодавством [2]. Згідно з ч. 2 ст. 17 Закону страйк застосовується як крайній засіб (коли всі інші можливості вичерпано) вирішення колективного трудового спору (конфлікту) у зв'язку з відмовою роботодавця або уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців задовольнити вимоги найманих працівників або уповноваженого ними органу, профспілки, об'єднання профспілок чи уповноваженого нею (ними) органу [2]. Відповідно до ч. 3 ст. 18 закону страйк може бути розпочато, якщо примирні процедури не привели до вирішення колективного трудового спору (конфлікту) або роботодавець або уповноважена ним особа, організація роботодавців, об'єднання організацій роботодавців ухиляється від примирних процедур або не виконує угоди, досягнутої в ході вирішення колективного трудового спору (конфлікту) [2].

Виходячи зі змісту вказаних норм, можна сказати, що законодавець приділяє особливу увагу винятковості застосування страйку як засобу для вирішення спору та вказує підстави такого застосування: використання різноманітних можливостей та методів вчинення дій задля примирення сторін трудового спору та їхня неефективність. Таким чином, якщо не вдається встановити продуктивну взаємодію між сторонами, переговори навіть не розпочинаються або закінчуються нічим, а виробити чи виконати компромісне рішення не виходить, працівники використовують страйк як дію, яка характеризується більш радикальним та категоричним способом, задля досягнення виконання своїх вимог.

Автори погоджуються з думкою Н.М. Швець про те, що потрібно дотримуватися певних умов, за яких стає можливим проведення страйку: 1) наявність достовірних матеріалів, доказів порушення соціально-економічних прав та інтересів найманих працівників; 2) проведення примирних процедур до початку страйку; 3) з'ясування думки більшості найманих працівників про необхідність оголошення страйку шляхом проведення голосування до його початку щодо доцільності організації; 4) підписання протоколу; 5) своєчасне повідомлення постачальників та інших органів і суб'єктів про рішення провести цю акцію; 6) встановлення факту добровільності підготовки до страйку; 7) відсутність прямої законодавчої заборони на проведення страйку [12, с. 118].

Слід звернути увагу на те, що не можна оголошувати та проводити страйк до чи під час проведення примирних процедур. Тобто повинна виконуватися вимога ч. 3 ст. 18 Закону. У протилежному випадку згідно п. г) ст. 22 Закону такий страйк визнається незаконним, що тягне за собою відповідні наслідки, закріплені у законодавстві [2]. Проте ч. 1 ст. 21 Закону «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» передбачає, що під час страйку сторони колективного трудового спору (конфлікту) зобов'язані продовжувати пошук шляхів його вирішення, використовуючи для цього усі наявні можливості [2]. Тобто виникає потреба у визначенні способів вирішення трудового спору під час страйку (перед цим звичайно дослідивши їхню ефективність на практиці) та розмежуванні понять таких способів і примирних процедур у трудовому законодавстві, щоб уникнути колізій. Слід також зазначити, що обов'язковість проведення процедур примирення у чинному законодавстві є заформалізованою. Дотримання всіх процедур може зайняти навіть більше двох місяців, що може стати причиною нерезультативності страйку.

Згідно з ч. 1 ст. 19 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» рішення про оголошення страйку на підприємстві приймається за поданням виборного органу первинної профспілкової організації (профспілкового представника) чи іншої організації найманих працівників, уповноваженої представляти інтереси найманих працівників, загальними зборами (конференцією) найманих працівників шляхом голосування і вважається прийнятним, якщо за нього проголосувала більшість найманих працівників або дві третини делегатів конференції [2].

Відповідно до п. 2.5 Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку в рішенні про оголошення страйку вказуються: перелік розбіжностей між сторонами соціально-трудова відносин, які стали причиною для оголошення і проведення страйку; дата і час початку страйку, його тривалість і передбачувана кількість учасників; назва органу (особи), що очолює страйк; пропозиції щодо мінімуму необхідних робіт (послуг), що виконуватимуться на підприємстві, в установі чи організації в період страйку [3].

При оголошенні страйку необхідно дотримуватись всіх умов, передбачених законодавством, зокрема і щодо строків попередження роботодавця про початок страйку. Згідно з ч. 6 ст. 19 Закону України «Про порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту)» орган (особа), який очолює страйк, зобов'язаний письмово попередити роботодавця або уповноважену ним особу, організацію роботодавців, об'єднання організацій роботодавців не пізніше як за сім днів до початку страйку, а у разі прийняття рішення про страйк на безперервно діючому виробництві – за п'ятнадцять днів [2]. Наразі з'являються різні законодавчі ініціативи щодо скорочення цих строків, проте скорочення строків попередження роботодавця про початок страйку є нераціональним, адже існує потреба роботодавця у забезпеченні виконання мінімуму робіт для життєдіяльності підприємства, установи, організації, а також безпеки людей.

Законодавець визначив письмову форму попередження роботодавця про страйк як обов'язкову. З огляду на розвиток сучасних технологій, поширення електронного документообігу доцільною є конкретизація положень Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» щодо способів попередження у письмовій формі. Наприклад, Н. М. Швець перелічує такі способи: лист на електронну пошту роботодавця, зазначену на офіційному сайті підприємства в мережі Інтернет, чи електронну адресу, наприклад, канцелярії підприємства, електронне повідомлення (з електронним цифровим підписом особи, що очолила страйк, на виконання положень Закону України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 р. №852-IV) про оголошення страйку [9, с. 31]. Слід зазначити, що цей перелік не вичерпний і може доповнюватися, найголовніше – забезпечити фіксацію попередження у письмовій формі, щоб уникнути маніпуляцій з боку роботодавця.

У рішенні про оголошення страйку вказується зокрема дата і час початку страйку та його тривалість. Проте наперед неможливо передбачити, чи виявиться строк страйку достатнім для досягнення його мети. Якщо страйк дійсно виявиться неефективним, по закінченню визначеного строку працівникам доведеться повторно виконувати всі процедури, щоб розпочати страйк знову. Тож автори вбачають у цьому можливість для вдосконалення законодавства. Звісно, потрібно передбачити запобіжники й гарантії для роботодавця, який повинен підготуватися до наслідків невиконання працівниками своїх трудових обов'язків. За потреби у подовженні тривалості страйку можна скоротити час, передбачений Законом для попередження роботодавця або уповноваженої ним особи, організації роботодавців, об'єднання організацій роботодавців строк, а саме: не пізніше як за три дні до відновлення страйку, а у разі прийняття рішення про страйк на безперервно діючому виробництві – за сім днів до такого відновлення.

Слід зазначити, що у разі не дотримання законодавчо закріпленої процедури оголошення й проведення страйку, він визнається незаконним. Проте така процедура є досить ускладненою, через що можуть виникати проблеми з правильною організацією страйку відповідно до законодавства. При виявленні порушення роботодавець може звернутися до суду з позовом про визнання страйку незаконним, що тягне за собою негативні наслідки для працівників. Відповідно до ст. 28 Закону організація страйку, визнаного судом незаконним, або участь у ньому є порушенням трудової дисципліни. Час страйку працівникам, які беруть у ньому участь, не оплачується. Час участі працівника у страйку, що визнаний судом незаконним, не зараховується до загального і безперервного трудового стажу [2].

Натомість участь працівників у законному страйку не розглядається як порушення трудової дисципліни і не може бути підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності [2]. Проте у законодавстві не врегульовано питання нарахування чи навпаки переривання страхового стажу в разі участі працівника в законному страйку. Так, за рішенням найманих працівників чи профспілки може бути утворено страйковий фонд із добровільних внесків і пожертвувань [2]. Сплата єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ) під час невиконання робітником трудових обов'язків залежить саме від його самостійного рішення перерахувати внесок з власних коштів або коштів, отриманих від страйкового фонду. Учасник страйку не працює, тому не отримує заробітну плату, з якої роботодавець зобов'язаний сплачувати ЄСВ.

У справі № 242/4241/14-а, що стосувалася зарахування періодів участі у страйках до пільгового стажу, Вищий адміністративний суд України постановив, що Закон України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» не регламентує відносини у сфері пенсійного забезпечення, а тому не може визначати умови та порядок обрахунку пільгового стажу. Крім того, наведеними нормами Закону не передбачено, що час участі працівника у страйку зараховується безпосередньо до пільгового стажу при призначенні пенсії. Суд врахував, що пільговий стаж – це період трудової діяльності в шкідливих, небезпечних або

специфічних умовах упродовж повного робочого дня, а позивач під час участі у страйку не був зайнятий повний робочий день на підземних роботах, Управління Пенсійного фонду правомірно не врахувало цей час до пільгового стажу [6].

Трапляються поодинокі випадки, коли власник підприємства просто звільняє учасника страйку за прогул. Проте, це здійснити не можливо, якщо працівник є членом профспілки, яка може не дати згоду на таке звільнення відповідно до ст. 43 Кодексу законів про працю України [2]. Окремою проблемою є те, що по закінченню страйку роботодавець може використовувати мобінг до працівників, які взяли участь у таких діях. Це проявляється у претензіях до якості виконуваної роботи чи дотримання трудової дисципліни, психологічному тиску, цькуванні з метою домогтися звільнення працівника.

Автори поділяють точку зору Н.М. Швець, яка пропонує з метою недопущення ситуацій, коли робітники потерпають від того, що скористалися своїм правом на страйк, доповнити ч. 4 ст. 27 Закону положенням такого змісту: «Не допускається зміна істотних умов праці, переведення на іншу роботу без згоди працівників, примусове переведення на бригадну організацію праці тощо через участь у страйку» [10, с. 156]. Також слушною є думка М.В. Процишен щодо встановлення заборони звільнення за ініціативою роботодавця працівників, що брали участь у страйку, яка повинна поширюватись не лише на період проведення примирних процедур та страйку, а й на відносини, які існують між працедавцем та працівником протягом року після їх завершення [7, с. 8].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Слід зазначити, що навіть за умови змін у процедурі страйку в аспекті її спрощення, найголовнішою залишається проблема примирення сторін. У випадку незадоволення вимог працівників або ухилення роботодавцем чи працівниками від пошуку взаємовигідного рішення тривалість проведення страйку до досягнення консенсусу є невизначеною. Саме визнання першопричин на загальнодержавному рівні та комплексна, у відповідності до проголошеної і затвердженої стратегії, робота з їх усунення може попередити накопичення соціально-економічних проблем, що є результатом систематичного незадоволення законних прав та інтересів працівників.

Учасники страйків потребують додаткових юридичних гарантій. Підтримуємо пропозиції змін до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту)» щодо заборони змінювати істотні умови праці учасників страйку або звільняти їх за ініціативою роботодавця протягом року після закінчення страйку. Потрібно деталізувати способи примирення, які застосовуються під час страйку та законодавчо закріпити процедуру продовження страйку.

Також автори пропонують доповнити ст. 19 Закону України «Про порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту)» положенням про те, що орган (особа), який очолює повторний страйк, зобов'язаний письмово попередити роботодавця або уповноважену ним особу, організацію роботодавців, об'єднання організацій роботодавців не пізніше як за три дні до відновлення страйку, а у разі прийняття рішення про повторний страйк на безперервно діючому виробництві – за сім днів до такого відновлення.

Питання вдосконалення правового регламентування реалізації працівниками права на страйк потребує консолідації зусиль профспілок, роботодавців, науковців та юристів-практиків, зокрема спеціалістів із вирішення трудових спорів.

### Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.

3. Положення про порядок проведення страйку як крайнього засобу вирішення колективного трудового спору (конфлікту) та примирних процедур під час страйку, затв. наказом НСПП від 18.11.2008 № 131. URL: <http://ligazakon.ua>.
4. Європейська соціальна Хартія. *Офіційний вісник України*. 2006. № 40. Ст. 2660.
5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. Прийнято 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН. URL: [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
6. Постанова Вищого адміністративного суду України від 24 березня 2016 р. по справі № 242/4241/14-а. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : [сайт]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56723082#>.
7. Процишен М. Гарантії реалізації права на страйк та можливості їх удосконалення. *Юридична Україна*. 2009. № 11–12. С. 26–31.
8. Стадник М.П. Конституційне право на страйк та його реалізація в Україні. *Правова держава*: щоріч. наук. пр. ІДП НАН України. 2000. № 11. С. 292–300.
9. Швець Н.М. Право на страйк: особливості застосування та обмеження. *Право та інновації*. 2017. № 2. С. 30–37.
10. Швець Н.М. Право на страйк та механізм його реалізації : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 196 с.
11. Швець Н.М. Право на страйк та умови його реалізації : монографія. Харків : Право, 2009. 224 с.
12. Швець Н. Умови реалізації права на страйк. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 118–121.



УДК 349

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-129-133>

**М. Ю. Покальчук**, кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

### ДЕЯКІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВЕДЕННЯ ОСОБИСТИХ СЕЛЯНСЬКИХ ГОСПОДАРСТВ

*Присвячено розгляду правових питань, що виникають у процесі ведення та припинення особистого селянського господарства. Проаналізовано визначення особистого селянського господарства та принципи його діяльності, кількість та роль у процесі забезпечення продовольчої безпеки України, переваги порівняно з іншими формами господарювання.*

*Розкрито особливості оподаткування особистих селянських господарств, що залежать від площі сільськогосподарських угідь, на яких здійснюється сільськогосподарське товаровиробництво, від походження продукції тваринного та рослинного походження, яку реалізує особисте селянське господарство та від розміру прибутку, який воно отримує в результаті своєї діяльності.*

*Досліджено особливості правового становища зайнятого населення в особистих селянських господарствах. Зроблено висновок, що коли діяльність особи, що веде особисте селянське господарство, є для неї основною та приносить прибуток, то така діяльність не відповідає визначенню особистого селянського господарства, що міститься у Законі України «Про особисте селянське господарство». Крім того, досліджено правомірність вимоги Центру зайнятості довідки від особи, що планує набути статусу безробітного, про не перебування на обліку в органах місцевого самоврядування у якості особи, що веде особисте селянське господарство.*

*Окрема увага приділена особливостям надання послуг з сільського зеленого туризму членами особистих селянських господарств, проаналізовано, що на сьогодні діяльність по наданню умов для проживання членами особистого селянського господарства не підлягає обліку та є недостатньо нормативно врегульованою. Тобто, чисельність осіб, яким такі послуги можуть надаватись протягом року, визначається лише на рівні постанови Кабінету Міністрів України та обмежується місяцями розміщення у кількості до 30. Натомість існує проект Закону про внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство», яким така кількість планується обмежитися на рівні 10 осіб за рік. Попри актуальність обраної форми господарювання, зроблено висновок про недостатню увагу з боку законодавця щодо усунення запропонованих прогалин.*

*Ключові слова: особисте селянське господарство, оподаткування, зайнятість, сільський зелений туризм, Закон України «Про особисте селянське господарство».*

#### **M. Yu. Pokalchuk. Some legal issues for subsidiary farming**

*It is devoted to the consideration of legal issues that arise in the process of maintaining and ending the subsidiary farming. The definition of the subsidiary farming and the principles of its activity, the number and role in the process of ensuring food security of Ukraine, and the advantages over other forms of management are analyzed. The peculiarities of taxation of personal farms, which depend on the area of agricultural land on which the agricultural production is carried out, on the origin of products of animal and vegetable origin, which is sold by the private farm, and on the amount of profit it receives as a result of its activity, are revealed.*

*The peculiarities of the legal status of the employed population in the private peasant farms are investigated. It is concluded that when the activity of a person leading a personal peasant economy is the main one for him and brings him profit, then such activity does not meet the definition of a personal peasant economy, which is contained in the Law of Ukraine "On Subsidiary Farming". In addition, the legitimacy of the request of the Employment Center of the certificate from the person planning to acquire the status of unemployed to not be registered with the local self-government bodies as a person leading a private farm is investigated.*

© М. Ю. Покальчук, 2019

*Particular attention is paid to the features of rendering rural green tourism services by members of private peasant farms, namely, it is analyzed that today the activity of providing conditions for living by members of the private peasant farm is not accountable and is insufficiently regulated. That is, the number of persons to whom such services can be provided during the year is determined only at the level of the Cabinet of Ministers of Ukraine and is limited to placements up to 30. Instead, there is a draft Law on Amendments to the Law of Ukraine "On Subsidiary Farming", which is such a number it is planned to be limited to 10 people per year. Despite the topicality of the chosen form of management, it was concluded that the legislator did not receive enough attention to eliminate the proposed gaps.*

*Key words: personal peasant economy, taxation, employment, rural green tourism, Law of Ukraine "On Subsidiary Farming".*

**Постановка проблеми.** Актуальність дослідження правового становища особистих селянських господарств невідомо зростає, оскільки за складних економічних та соціальних передумов вказана організаційно правова форма є одним з дієвих способів виживання та забезпечення сільського населення.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Правовим питанням функціонування особистих селянських господарств в Україні присвячувалась значна увага науковців, серед яких значний внесок зробили В.Л. Мунтян, В.І. Семчик, В.І. Андрейцев, О.О. Погрібний, П.Ф. Кулинич, А.П. Гетьман, В.К. Гуревський, Н.І. Титова, Ю.С. Шемшученко, В.З. Янчук, В.В. Янчук, М.В. Шульга, В.М. Єрмоленко, І.І. Каракаш, М.Я. Ващишин, А.В. Луняченко, В.В. Носік, В.П. Яніцький, В.І. Федорович, Н.В. Ільків, А.М. Мірошніченко, Р.І. Марусенко, О.А. Вівчаренко, В.Ю. Уркевич та інші. Окрім того, основою для науково-теоретичного дослідження слугували нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі ведення особистого селянського господарства.

**Виклад основного матеріалу.** Особисте селянське господарство є далеко не новою формою господарської діяльності на селі. Проте, правові питання створення та ведення такої діяльності викликають неабиякий інтерес з боку представників науки аграрного права.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» від 15 травня 2003 року, № 742-IV [1] особистим селянським господарством варто вважати господарську діяльність, яка проводиться без створення юридичної особи фізичною особою індивідуально, або особами, які перебувають у сімейних чи родинних відносинах і спільно проживають, з метою задоволення особистих потреб шляхом виробництва, переробки і споживання сільськогосподарської продукції, реалізації її надлишків та надання послуг з використання майна особистого селянського господарства, у тому числі й у сфері сільського зеленого туризму. Закон надає можливість особам, що ведуть особисте селянське господарство, як виробляти сільськогосподарську продукцію, так і надавати туристичні послуги, тим самим не маючи відношення до сільськогосподарського виробництва.

При цьому, до переваг особистого селянського господарства над іншими організаційно-правовими формами господарювання можна віднести його доступність, що полягає у спрощеному порядку його створення, та відносну самостійність, яка проявляється у відсутності надмірного контролю з боку держави. Ці фактори впливають на те, за даними Державної служби статистики в Україні на початок поточного року налічувалось 3996,5 тис. особистих селянських господарств. Цей показник є меншим, ніж за попередній рік приблизно на 1%, проте він не враховує тимчасом окуповані території та кількість громадян, які за вказаний період виїхали за кордон.

Незважаючи на велику кількість особистих селянських господарств, що функціонують в Україні, деякі питання їх діяльності постійно потребують уваги з боку науковців та законодавця. Так, ст. 7 Закону визначає, що члени особистого селянського господарства мають право на реалізацію надлишків виробленої продукції на ринках, а також заготівельним, перероб-

ним підприємствам та організаціям, іншим юридичним та фізичним особам. У свою чергу, це не тягне за собою правових наслідків у формі обов'язку сплати податків за реалізацію сільськогосподарської продукції, передбачених Законом України «Про особисте селянське господарство». Проте, більш детальний розгляд цього питання дає можливість зробити інші висновки. Податковий кодекс України, а саме п. 165.1.24 ст. 165, закріплює, що до доходів, які не включаються до розрахунку загального місячного (річного) оподаткованого доходу, належать доходи, отримані від продажу власної сільськогосподарської продукції, що вирощена, відгодована, виловлена, зібрана, виготовлена, вироблена, оброблена та/або перероблена безпосередньо фізичною особою на земельних ділянках, наданих їй у розмірах, встановлених Земельним кодексом України для ведення:

1) садівництва та/або для будівництва і обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд (присадибні ділянки) та/або для індивідуального дачного будівництва. При цьому якщо власник сільськогосподарської продукції має ще земельні частки (паї), виділені в натурі (на місцевості), але не використовує їх (здає в оренду або обслуговує), отримані ним доходи від продажу сільськогосподарської продукції не включаються до загального місячного (річного) оподаткованого доходу;

2) особистого селянського господарства та/або земельні частки (паї), виділені в натурі (на місцевості), сукупний розмір яких не перевищує 2 гектари. При цьому розмір земельних ділянок, зазначених в абзаці другому цього підпункту, а також розмір виділених у натурі (на місцевості) земельних часток (паїв), які не використовуються (здаються в оренду, обслуговуються), не враховуються.

Тобто, йдеться про те, що якщо особисте селянське господарство здійснює свою діяльність на земельних ділянках, загальний обсяг яких не перевищує 2 га, то тоді його діяльність не підлягає оподаткуванню. Якщо ж до процесу виробництва долучаються ще земельні частки (паї), що є результатом спадкування або виділення в натурі (на місцевості) одного із членів особистого селянського господарства, і загальний обсяг сільськогосподарських угідь у такому разі перевищує 2 га, то дохід від продажу сільськогосподарської продукції особистим селянським господарством підлягає оподаткуванню на загальних підставах.

Крім того, сільськогосподарські товаровиробники на свій вибір можуть займатися як рослинництвом, так і тваринництвом. Що стосується особистих селянських господарств, то при реалізації сільськогосподарської продукції (не тваринного походження), особа, що є її власником, повинна надати податковому агенту копію довідки про наявність у нього земельних ділянок, про які йшлося раніше. Таку довідку можна отримати в сільській, селищній, міській раді або раді об'єднаних територіальних громад відповідно до закону та перспективного плану формування територіальних громад за місцем податкової адреси (у нашому випадку місцем проживання особи, що веде особисте селянське господарство).

Що стосується реалізації особистим селянським господарством сільськогосподарської продукції тваринного походження, то за загальним правилом такий випадок господарської діяльності не підлягає оподаткуванню. Це правило поширюється лише на ті випадки, коли йдеться про продаж власної продукції тваринництва, що віднесена до груп 1-5, 15, 16 та 41 УКТ ЗЕД, та сума такого прибутку не перевищує 50 розмірів мінімальних заробітних плат, встановлених законом на 1 січня поточного року.

Якщо сума вказаного доходу особистого селянського господарства перевищує 50 розмірів мінімальних заробітних плат, то фізична особа, що веде особисте селянське господарство, зобов'язана надати контролюючому органу довідку про самостійне вирощування, розведення або відгодівлю продукції тваринництва у довільній формі. Суб'єктом, що може видавати такі довідки виступають сільські, селищні, міські ради або ради об'єднаних територіальних

громад за місцем проживання особи, яка є власником вказаної продукції. Якщо довідкою буде підтверджено вирощування даної продукції безпосередньо платником податку, то оподаткуванню підлягає дохід, що перевищує 50 розмірів мінімальних заробітних плат. Коли ж особисте селянське господарство не зможе довести, що продукція тваринного походження є власно-виробленою, то прибуток від такої реалізації підлягає оподаткуванню на загальних підставах.

Наряду із оподаткуванням особистих селянських господарств на практиці виникає проблема із зайнятістю громадян, які так чи інакше мали відношення до особистого селянського господарства. Відомо, що особи, що ведуть особисте селянське господарство є особами, що забезпечують себе роботою самостійно і відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» належать до зайнятого населення за умови, що робота в цьому господарстві для них є основною. Автор приєднується до позиції науковців, які вважають, що у разі, коли діяльність особистого селянського господарства для його членів є основною та приносить їм прибуток, це суперечить визначенню самого особистого селянського господарства, що міститься у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про особисте селянське господарство» [2, с. 39].

Складнощі починають виникати не тоді, коли особа є членом особистого селянського господарства, а тоді коли вона припинила свою діяльність та бажає стати на облік до Центру зайнятості як безробітна. Йдеться про те, що у кожній селищній раді є погосподарська книга, що містить відомості про особисті селянські господарства з відмітками «ведеться» та «припинено». Як наслідок, у разі звернення особи до Центру зайнятості останній вимагає від неї довідку про припинення особистого селянського господарства або вихід із нього. Правовою підставою такої вимоги є постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2003 року, № 198 «Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу» [3]. Таким чином, у разі припинення особистого селянського господарства дані до погосподарської книги вносяться на основі усного чи письмового звернення громадянина. Саме ця заява є підставою для видачі довідки органом місцевого самоврядування про припинення діяльності. Якщо ж орган місцевого самоврядування відмовить у видачі такої довідки, то громадянин вправі звернутися до суду. До того ж, судова практика у подібних справах уже існує. Прикладом є рішення суду у справі № 749/1180/14 від 20.10.2014 року про оскарження дій органів місцевого самоврядування. На думку автора, крім вищезазначеного, варто приділити увагу недолікам у правовому забезпеченні сільського зеленого туризму як одного з напрямів діяльності особистих селянських господарств в Україні.

З визначення особистого селянського господарства можна зробити висновок, що сільським зеленим туризмом є специфічний вид використання майна особистого селянського господарства для забезпечення відпочинку із залученням трудових ресурсів членів особистого селянського господарства та природно-рекреаційних особливостей місцевості. На сьогодні у науковому просторі точаться дискусії з приводу кількості осіб, яким особисте селянське господарство може надавати послуги із сільського зеленого туризму протягом року. Єдиним нормативним актом, що регулює це питання є Постанова Кабінету міністрів України «Про затвердження Порядку надання послуг із тимчасового розміщення (проживання)» від 15 березня 2006 року, № 297, якою визначено, що фізичні особи власники або орендарі індивідуальних засобів розміщення мають право надавати такі послуги без відповідної реєстрації за умови, що кількість місць такого розміщення не перевищує 30 [4].

Остаточну крапку в цьому питанні мав би поставити законодавець, прийнявши зміни до Закону України «Про особисте селянське господарство». Проект такого Закону прийнято за основу Верховною Радою України 23 травня 2017 року. Зазначений нормативний акт крім іншого закріплює право «добровільно надавати за плату або безоплатно послуги у сфері сільського зеленого туризму, зокрема послуги з розміщення (проживання)

не більше ніж на 10 місць, харчування, а також організації дозвілля й заходів, пов'язаних із використанням майна особистого селянського господарства, місцевими звичаями і традиціями гостинності [5].

Варто зазначити, що світова практика розвитку сільського зеленого туризму значно випереджає вітчизняну. Однією з причин цього негативного явища є недостатня орієнтація громадян на послуги, які вони могли б отримати від особистих селянських господарств. Так, в Європі цим питанням опікується Європейська федерація фермерського та сільського туризму. Її діяльність полягає у підготовці рекламно-інформаційних каталогів об'єктів сільського зеленого туризму з переліком доступних послуг. В Україні теж діє спілка сприяння розвитку сільського зеленого туризму, що ставить за мету популяризацію відпочинку в сільській місцевості, сприяння розвитку її інфраструктури та самозайнятості сільського населення, збереження культурної спадщини та навколишнього середовища [6, с. 10].

**Висновки з дослідження.** Вищезазначене дозволяє стверджувати, що дослідження діяльності особистих селянських господарств в Україні є особливо актуальним, зважаючи на те, що їх кількість досить значна, а результати господарської діяльності впливають на загальний рівень економіки України. Саме тому автор вважає, що слід більше уваги приділяти усуненню тих прогалин законодавства щодо діяльності особистих селянських господарств, які існують на сьогодні.

### Список використаних джерел:

1. Про особисте селянське господарство : Закон України від 15.05.2003 р, № 742-IV Відом. Верх. Ради України. 2003. № 29. Ст. 232.
2. Товкач С.М. Особисте селянське господарство: сучасні проблеми та перспективи розвитку сільського зеленого туризму. Актуал. пробл. розв. суч. юриспруд. 2017, № 4. С. 38–41. URL: [http://apnl.dnu.in.ua/4\\_2017/11.pdf](http://apnl.dnu.in.ua/4_2017/11.pdf).
3. Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу: постан. Каб. Мін. Укр. від 19.09.2018 р, № 792 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/792-2018-%D0%BF>.
4. Про затвердження Порядку надання послуг з тимчасового розміщення (проживання): постан. Каб. Мін. Укр. від 15.03.2006 р., № 297 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2006-%D0%BF>.
5. Про прийняття за основу проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про особисте селянське господарство» щодо розвитку сільського зеленого туризму. постан. Верхов. Рад. Укр. від 23.05.2017 р., № 2062- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2062-19>.
6. Носік В. Організаційно-правові питання розвитку сільського зеленого туризму в Україні. Туризм сільський, зелений. 2007, № 4. С. 9–10.

УДК 346

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-134-139

**Л. В. Таран**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри господарського права  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого

### ЩОДО АКТУАЛЬНИХ ПИТАНЬ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗАКЛАДІВ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ

*Статтю присвячено розгляду сучасного правового регулювання здійснення господарської діяльності закладами позашкільної освіти. Науковий інтерес викликали новації законодавства в освітній сфері.*

*Метою статті є подальша теоретична розробка сутності господарської діяльності позашкільних освітніх закладів. Розкриття змісту господарських правовідносин, в які вони вступають. Розкрито порядок легалізації надання освітніх послуг закладами позашкільної освіти. Дослідженні засоби технічного регулювання їх діяльності.*

*Встановлено, що ліцензування цього виду господарської діяльності є не обов'язковим але можливим. Заклад позашкільної освіти є складовою системи позашкільної освіти, яка надає знання, формуючи вміння та навички за інтересами, забезпечує потреби особистості у творчій самореалізації та інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності, створює умови для соціального захисту та організації змістовного дозвілля відповідно до здібностей, обдарувань та стану здоров'я вихованців, учнів і слухачів. Зазначений суб'єкт господарської діяльності діє на підставі типового положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Заклади позашкільної освіти створюються в формі юридичної особи, а також фізичної особи-підприємця або структурного підрозділу юридичної особи приватного чи публічного права, основним видом діяльності яких є освітня діяльність у сфері позашкільної освіти. Установчими документами закладу позашкільної освіти для юридичних осіб є статут, що затверджується засновником закладу, а для фізичних осіб-підприємців або структурних підрозділів юридичної особи – положення про них.*

*До правових засобів регулювання у сфері позашкільної освіти належить ліцензування, відповідність будівельним і санітарно-гігієнічним нормам, правилам і стандартам облаштування та утримання закладу позашкільної освіти, навчальним планам та програмам.*

*Ключові слова: освітні послуги, заклади позашкільної освіти, створення закладів позашкільної освіти, Закон «Про позашкільну освіту».*

#### **L. V. Taran. Some actual questions about extracurricular education's business**

*It is devoted to the consideration of the current legal regulation of the conduct of business activity by institutions of extracurricular education. Scientific interest is caused by innovations in the legislation in the educational sphere. The procedure of legalization of provision of educational services by extracurricular educational institutions is revealed. Study of the means of technical regulation of their activities. It has been established that legal entities and entrepreneurs can provide extracurricular education services.*

*The article concludes that business entities providing services in the area of meeting spiritual needs (dance schools, language courses), but do not carry out their activities on the basis of standard or approved curricula, and who do not issue a document on extracurricular education, do not belong to out-of-school educational institutions.*

*Extracurricular education establishments are created in the form of a legal entity, as well as a natural person – entrepreneur or structural unit of a legal entity, private or public law, whose main activity is educational activities in the field of extracurricular education. The constituent documents of the institution of extracurricular education are for the legal entities the statute approved by the founder of the institution, and for individuals – entrepreneurs or structural subdivision of the legal entity – have their own provisions about them.*

© Л. В. Таран, 2019

*The legal means of regulation in the field of extracurricular education include licensing, compliance with building and sanitary norms, rules and standards for the arrangement and maintenance of the institution of extracurricular education, curricula and programs. This issue is regulated by a number of state sanitary rules and regulations.*

*In accordance with the Law of Ukraine "On Extracurricular Education" licensing of educational activities may be carried out by the decision of the founder (founders) of the institution of extracurricular education, that is, is not obligatory. The examination of professional conformity is carried out by conducting attestation of pedagogical staff, it is obligatory. In accordance with the Law of Ukraine "On Education", the attestation of pedagogical workers equals the certification, which represents an external evaluation of the professional competences of a pedagogical worker.*

*Key words: educational services, institutions of extracurricular education, establishment of extracurricular educational institutions, Law "On Extracurricular Education".*

**Постановка проблем.** Позашкільна освіта є невід’ємним складником системи освіти, таке твердження закріплюється безпосередньо у ст. 10 Закону України «Про освіту» [1]. Позашкільна освіта покликана розвивати здібності та таланти вихованців, учнів і слухачів, задовольняти їх інтереси, духовні запити і потребу у професійному визначенні. За статистичною інформацією Міністерства освіти і науки України та ДНУ «Інститут освітньої аналітики» станом на 2018 рік чисельність вихованців у позашкільних навчальних закладах державної та комунальної форм власності системи освіти становила 1 млн 240 тис. осіб [2, с. 65]. Вказане викликає необхідність чіткого правового регулювання господарських правовідносин, керуючись важливістю реалізації державної політики, задоволення соціальних потреб і публічного інтересу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Актуальність предмету дослідження обумовлена як публічними так і соціальними чинниками. Суспільні потреби стимулювали запровадження освітньої реформи, що стало підставою прийняття низки нормативних актів. Одним із напрямів реформування освіти стала оптимізація здійснення господарської діяльності. Зазначене викликало неабиякий інтерес наукової думки. З’являються дослідження в галузі господарського права щодо регулювання процесу створення освітніх суб’єктів права, легалізації і технічного регулювання їх діяльності, а також порядку надання освітніх послуг.

Автори, які проводять наукові дослідження в зазначеній галузі, Р.В. Шаповал, В.М. Бесчастний, Л.І. Даниленко, Т.П. Козарь, Б.В. Дерев’янку. Однак, не зважаючи на високу наукову зацікавленість у вирішенні правничих питань, залишилися не достатньо досліджені напрямки господарсько правового регулювання власне діяльності закладів позашкільної освіти. Зважаючи на це **метою статті** є подальша теоретична розробка сутності господарської діяльності позашкільних освітніх закладів. Розкриття змісту господарських правовідносин, в які вони вступають.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Закону України «Про позашкільну освіту» від 20.06.2000 № 1841-III заклад позашкільної освіти є складовою системи позашкільної освіти, яка надає знання, формуючи вміння та навички за інтересами, забезпечує потреби особистості у творчій самореалізації та інтелектуальний, духовний і фізичний розвиток, підготовку до активної професійної та громадської діяльності, створює умови для соціального захисту та організації змістовного дозвілля відповідно до здібностей, обдарувань та стану здоров’я вихованців, учнів і слухачів (ст. 1) [3]. Слід зазначити, що заклади позашкільної освіти створюються в формі юридичної особи, а також фізичної особи-підприємця або структурного підрозділу юридичної особи приватного чи публічного права, основним видом діяльності яких є освітня діяльність у сфері позашкільної освіти. Згідно ст. 13 Закону України «Про позашкільну освіту» установчими документами закладу позашкільної освіти є для юридичних осіб статут, що затверджується засновником закладу.

Фізична особа-підприємець або структурний підрозділ юридичної особи приватного чи публічного права, основним видом діяльності яких є освітня діяльність, діють на підставі власних положень про них. Але не будь-який заклад, який надає послуги у сфері творчої само-реалізації інтелектуального, духовного і фізичного розвитку є закладом позашкільної освіти. Перелік їх можна бачити у Постановою КМУ від 6 травня 2001 р. N 433 «Про затвердження переліку типів позашкільних навчальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад» [4]

Підставою здійснення господарської діяльності з надання послуг з позашкільної освіти є «Положення про позашкільний навчальний заклад» та типові навчальні плани і програми, що затверджуються центральними органами виконавчої влади, а також за навчальними планами і програмами, затвердженими відповідними місцевими органами виконавчої влади.

Випускникам позашкільних навчальних закладів, які в установленому порядку склали кваліфікаційні іспити, видаються відповідні документи про позашкільну освіту в порядку, встановленому МОН. Так, відповідно до Наказу МОН «Про затвердження Порядку видачі випускникам позашкільних навчальних закладів свідоцтв про позашкільну освіту» від 12.07.2001 р. № 510 Свідоцтва про позашкільну освіту видаються випускникам позашкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності (далі – позашкільні навчальні заклади), які здобули відповідні знання, навички та вміння, передбачені навчальними планами з певного напрямку позашкільної освіти, склали в установленому порядку кваліфікаційні іспити, на підставі рішення педагогічної ради закладу за зразком [5].

Суб'єкти господарювання, що надають послуги у сфері задоволення духовних потреб (танцювальні школи, мовні курси), але не провадять свою діяльність на підставі типових або затверджених навчальних програм, і які не видають документ про позашкільну освіту, не належать до закладів позашкільної освіти.

Важливого значення набуває чітке і ефективне державне регулювання діяльності закладів позашкільної освіти. Аналізуючи законодавство і практику його застосування можна зробити висновок, що до правових засобів регулювання у сфері позашкільної освіти належить ліцензування, відповідність будівельним і санітарно-гігієнічним нормам, правилам і стандартам облаштування та утримання закладу позашкільної освіти, навчальним планам та програмам.

У свою чергу слід звернутися до Закону України «Про позашкільну освіту» від 20.06.2000 № 1841-III, за яким раніше ліцензування закладів позашкільної освіти було обов'язковою умовою їх функціонування. Із внесенням змін до цього закону від № 2541-VIII від 06.09.2018, а саме ст. 26 п. 6, ліцензування освітньої діяльності може здійснюватися за рішенням засновника (засновників) закладу позашкільної освіти. Тобто, обов'язкове ліцензування було скасовано, але це не говорить про те, що діяльність ніяк не буде регулюватися і не встановлюється жодних вимог, яким має відповідати позашкільний освітній заклад.

Так, зазначеним вище Законом України «Про позашкільну освіту» у ст. 14 вказано, що заклади позашкільної освіти створюються з урахуванням соціально-економічних, національних, культурно-освітніх, духовних і мовних потреб за наявності необхідної навчально-методичної та матеріально-технічної бази, педагогічних кадрів, а також із дотриманням вимог санітарного законодавства [3].

Щодо матеріально технічної бази, то вона має відповідати санітарно-гігієнічним нормам, правилам і стандартам облаштування та утримання закладу позашкільної освіти. Це питання регулюється низкою державних санітарних правил і норм. Так, заклади позашкільної освіти мають провадити свою діяльність з дотриманням СП № 1567-76 «Санітарні правила влаштування і утримання місць занять по фізичній культурі і спорту» від 30.12.76 р. [7]. Документ встановлює вимоги як до відкритих, так і до закритих спортивних споруд (наприклад,



спортивні зали та плавальні басейни). Зокрема, закріплюються вимоги до площі приміщень, їх технічного обладнання, вимоги до використовуваного технічного оснащення тощо.

Окрім того, важливим є документ ДБН В.2.2-3-97 «Будинки та споруди навчальних закладів» [8]. Ці норми поширюються на проектування нових і реконструкцію існуючих будинків навчально-виховного призначення і визначають місткість споруд, вимоги до функціональних зон, вимоги і види функціональних груп приміщень. Загалом, норми розроблені досить детально і регулюють основні важливі питання, що виникають при будівництві або реконструкції будинків та споруд навчальних закладів. Так, серед іншого, регулюються питання орієнтації вікон шкільних будинків, освітлення, електрообладнання, водопостачання, опалення, вентиляції, сигналізації, протипожежної безпеки та низка інших питань. При цьому не можна провадити діяльність, будівництво або реконструкцію закладів позашкільної освіти без дотримання низки санітарних правил та норм, серед яких слід зазначити: СНиП 11-4-79 «Естественное и искусственное освещение» [9]; СНиП 2.04.05-91 «Отопление, вентиляция и кондиционирование» [10]; СНиП 2.04.01-85 «Внутренний водопровод и канализация зданий» [11]; СНиП 3.05.06-85 «Электротехнические устройства» [12]; ДСанПіН «Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарськопитного водопостачання» від 15.04.1997 р. № 136/1940 [13]; СН 3077-84 «Санитарные нормы допустимого шума в помещениях жилых и общественных зданий и на территории жилой застройки» [14].

Законом України «Про позашкільну освіту» серед іншого зазначається, що такі заклади створюються за умови наявності педагогічних кадрів. Це питання регулюється ст. 21 зазначеного закону, яка визначає, що педагогічним працівником закладу позашкільної освіти повинна бути особа з високими моральними якостями, яка має вищу педагогічну або іншу фахову освіту, належний рівень професійної підготовки, здійснює педагогічну діяльність, забезпечує результативність та якість своєї роботи, фізичний та психічний стан здоров'я якої дозволяє виконувати професійні обов'язки в закладах позашкільної освіти [3]. Педагогічним працівником закладу позашкільної освіти може бути також народний умілець із високими моральними якостями за умови забезпечення належної результативності освітнього процесу.

При цьому перевірка фахової відповідності проводиться шляхом проведення атестації педагогічних працівників. Це питання регулюється Типовим положенням про атестацію педагогічних працівників України затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 08.10.2010 р. № 930. Так, у розділі I п. 1.2. зазначено: «Атестація педагогічних працівників – це система заходів, спрямована на всебічне оцінювання їх педагогічної діяльності, за якою визначаються відповідність педагогічного працівника займаній посаді, рівень його кваліфікації, присвоюється кваліфікаційна категорія, педагогічне звання» [15]. Це положення поширюється на керівників, їх заступників, інших педагогічних працівників позашкільних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності. Так, чергова атестація здійснюється раз на п'ять років, також можливе проведення позачергової атестації, за результатами чької оформлюється атестаційний лист, що підтвердження відповідності його кваліфікації займаній посаді. При цьому п. 1.5. розділу I закріплює, що атестація педагогічних працівників є обов'язковою.

У позашкільних закладах утворюються атестаційні комісії 1 рівня. У разі прийняття атестаційною комісією рішення про невідповідність педагогічного працівника займаній посаді керівником закладу може бути прийнято рішення про розірвання трудового договору з додержанням вимог законодавства про працю, або його переведення на менш кваліфіковану роботу. При ухиленні від атестації основні важелі впливу концентруються в руках керівництва, у зв'язку з чим останнє може звільнити за невідповідність працівника займаній посаді. Такий підхід дозволяє контролювати відповідність працівників кваліфікаційним вимогам,

здійснювати регулярну перевірку їх відповідності, а від цього, в свою чергу, безпосередньо залежить якість позашкільної освіти.

Варто зазначити, що у позашкільних навчальних закладах можуть працювати концертмейстер, художній керівник, культорганізатор, акомпаніатор, екскурсовод, інструктор з туризму, музичний керівник, інструктор з фізкультури, інструктор з праці, інструктор слухового кабінету, старший керівник та керівник туристських груп (походу, екскурсії, експедиції) тощо. Згідно Постанови КМУ від 14 червня 2000 р. n 963 «Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників» [16] вони належать до педагогічних працівників і у відповідності до Типового положення про атестацію педагогічних працівників України, їм за результатами атестації встановлюються тарифні розряди. При встановленні тарифного розряду враховуються освітній рівень працівника, професійна компетентність, педагогічний досвід, результативність та якість роботи, інші дані, які характеризують його професійну діяльність [14]. Відповідно до профільного закону «Про позашкільну освіту» [3] педагогічним працівником закладу позашкільної освіти визнається також народний умілець, але детальне регулювання процесу атестації і перевірки належного рівня їх кваліфікації на законодавчому рівні немає.

У відповідності до Закону України «Про освіту» до атестації прирівнюється сертифікація педагогічних працівників, яка є зовнішнім оцінюванням професійних компетентностей педагогічного працівника (у тому числі з педагогіки та психології, практичних вмій застосування сучасних методів і технологій навчання), що здійснюється шляхом незалежного тестування, самооцінювання та вивчення практичного досвіду роботи (ст. 51) [1].

**Висновки з дослідження.** Через спрощення процедури регулювання діяльності закладу позашкільної освіти наразі спостерігається збільшення їх кількості, що позитивно впливає на духовний і фізичний розвиток суспільства. Обов'язкове ліцензування було істотним способом перевірки відповідності здійснюваної діяльності державній освітній політиці.

Варто згадати розгалужену систему санітарних правил та норм, що детально регулюють діяльність закладів, але деякі з них наразі потребують модернізації й оновлення. Достатньо урегульованим на законодавчому рівні також є питання атестації педагогічних працівників, але залишається не визначеним питання залучення до педагогічної діяльності народних умільців.

### Список використаних джерел:

1. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 № 2145-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
2. ОСВІТА В УКРАЇНІ: БАЗОВІ ІНДИКАТОРИ. Інформаційно-статистичний бюлетень результатів діяльності галузі освіти у 2017/2018 н.р. Підготовлено Державною науковою установою «Інститут освітньої аналітики». URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/nova-ukrainska-shkola/1serpkonf-informatsiyniy-byuleten.pdf>.
3. Про позашкільну освіту : Закон України від 20.06.2000 № 1841-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1841-14>.
4. Про затвердження переліку типів позашкільних навчальних закладів і Положення про позашкільний навчальний заклад: Постанови КМУ від 6 травня 2001 р. № 433. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/433-2001-%D0%BF>.
5. Про затвердження Порядку видачі випускникам позашкільних навчальних закладів свідоцтв про позашкільну освіту : Наказу МОН від 12.07.2001р. № 510. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-01#o20>.
6. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 28.09.2017 № 222-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

## Цивільне право

---

7. Санітарні правила влаштування і утримання місць занять по фізичній культурі і спорту: СП № 1567-76 від 30.12.76 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v7-76400-76>.

8. Будинки та споруди навчальних закладів: ДБН В.2.2-3-97. URL: [http://kbu.org.ua/assets/app/documents/53\(1\)98.pdf](http://kbu.org.ua/assets/app/documents/53(1)98.pdf).

9. Естественное и искусственное освещение СНиП 11-4-79. URL: [https://znaytovar.ru/gost/2/SNiP\\_230595\\_Estestvennoe\\_i\\_isk.html](https://znaytovar.ru/gost/2/SNiP_230595_Estestvennoe_i_isk.html).

10. Отопление, вентиляция и кондиционирование. СНиП 2.04.05-91. URL: <https://ventportal.com/node/30>.

11. Внутренний водопровод и канализация зданий СНиП 2.04.01-85. URL: <http://soyuzproekt.ru/ntd/878.htm>.

12. Электротехнические устройства. СНиП 3.05.06-85. URL: <http://storage.stroitelstvo365.ru/3.05.06-85.pdf>.

13. Вода питна. Гігієнічні вимоги до якості води централізованого господарськопитного водопостачання. ДСанПіН від 15.04.1997 р. № 136/1940. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0136-97>.

14. Санитарные нормы допустимого шума в помещениях жилых и общественных зданий и на территории жилой застройки. СН 3077-84. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v7\\_84400-84](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v7_84400-84).

15. Типове положення про атестацію педагогічних працівників України затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 08.10.2010 р. № 930. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10/print>.

16. Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників : Постанови КМУ від 14 червня 2000 р. n. 963. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2000-%D0%BF/print>.

УДК 343.34

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-140-144>

**О. В. Василюва-Карвацька**, кандидат юридичних наук, асистент кафедри кримінального права юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

### КРИМІНАЛІСТИЧНИЙ АСПЕКТ РОЗСЛІДУВАННЯ ТОРГІВЛІ ЛЮДЬМИ

*Наприкінці ХХ ст. світова спільнота зіткнулася з найбільш болючою проблемою сучасного світу – злочином «білого рабства». Торгівля людьми являється жахливим антисоціальним явищем сьогодення, яке посягає на невід’ємні права людини: право на повагу, на свободу та особисту недоторканність, право на життя, свободу пересування та вільний вибір місця проживання тощо. Торгівля людьми кидає виклик як національній, так і міжнародній безпеці, ставлячи під загрозу демократичні досягнення суспільства.*

*Кожна країна, яка декларує права людини найвищою соціальною цінністю, повинна гарантувати їх дотримання та захист, а в разі їх порушення – забезпечити своєчасне, комплексне та професійне розслідування виявлених злочинних порушень, одним із ганебних проявів яких сміливо можна вважати торгівлю людьми.*

*Усебічне, об’єктивне та якісне розслідування торгівлі людьми неможливе без використання даних криміналістики. Саме криміналістика дає відповіді на множинні питання щодо структурних елементів механізму злочинної діяльності під час готування, вчинення та приховування торгівлі людьми, встановлення вихідної інформації для подальшого розслідування конкретного злочину. Вагоме значення для боротьби з торгівлею людьми та її попередження має розроблення ефективної методики розслідування досліджуваної категорії злочинів, яка б відповідала реальним запитам суспільства.*

*Успішність розслідування торгівлі людьми забезпечується в основному вміннями та навиками слідчого (або ж групи слідчих) проникнути в криміналістичну сутність самого злочину. Встановлена первинна, вихідна інформація, яка отримується під час розслідування торгівлі людьми, у відповідності до елементів її криміналістичної характеристики (предмет посягання, обстановка, спосіб вчинення, слідова картина, особа злочинця та потерпілого, наслідки тощо), є інформаційним форпостом, який забезпечить у подальшому успішність розслідування та судового розгляду конкретного злочину.*

*У статті обґрунтовано шляхи оптимізації процесу розслідування торгівлі людьми в умовах сьогодення та запропоновано ряд пропозицій щодо їх вирішення та мінімізації.*

*Ключові слова: криміналістика, методика розслідування, торгівля людьми, криміналістична характеристика, злочин.*

#### **O. V. Vasylova-Karvatska. The criminalistic aspect of trafficking in human beings**

*At the end of the 20th century a great number of countries faced one of the most painful issues of the modern world – the crime of “white slavery”. Trafficking in human beings is a challenge to both national and international security as it jeopardizes all the democratic achievements of the society. Human trafficking is a horrible antisocial phenomena of the present day that encroaches on inalienable human rights: right to respect, freedom and personal integrity, right to life, right to freedom of movement and free choice of residence. Pursuant to provisions of the international law, each country acknowledging human rights, must guarantee their observation and execution through conducting comprehensive investigation of acts of violence, with human trafficking being considered an undeniable expression of such.*

*A fast, complete and impartial investigation of trafficking in human beings is impossible without the use of criminalistic evidence. It is criminalistics that gives answers to numerous questions about structural elements of criminal activities while preparing, committing and concealment of crimes related to human trafficking, through finding initial data for further investigation in the format of a criminalistic assessment, etc. The development of an efficient investigation methodology for the said category of crimes is crucial for the prevention of trafficking in human beings. Recent scientifically substantiated and efficient methodological recommendations on investigating crimes in the category under study shall constitute the basis for this methodology.*

© О. В. Василюва-Карвацька, 2019

*For the most part, it is the ability and skills of the investigator to gain criminalistic insight that ensures the success of human trafficking investigation. Information, received in the process of investigating, in terms of elements and criminalistic assessment, is an integral part of methodology on investigating crimes in this category.*

*The article substantiates ways to improve the process investigating trafficking in human beings under the present day conditions and gives the following methodological recommendations:*

*1) assigning a highly-qualified investigator for specific criminal proceedings related to human trafficking, which will further ensure choosing the most efficient means and methods of investigation;*

*2) conducting joint coordination meetings, cooperating and exchanging experience in the format of online working teams with representatives of law-enforcement agencies of Ukraine (representatives of specialized departments, representatives of authorities conducting operational search activities, inquiry and pre-trial investigation, prosecution authorities, etc.) as well representatives of foreign countries, whose powers include investigation of crimes related to trafficking in human beings;*

*3) such meetings should be held on regular basis and be aimed at the prevention of adverse occurrences in the process of investigating the abovementioned category of crimes;*

*4) implementation of the said measures shall be carried out in an integrated manner, which would allow developing a successful strategy to prevent human trafficking in the future as a disgraceful phenomenon of the modern world, both on the territory of Ukraine and internationally.*

*It has been determined that the methodology of investigating trafficking in human beings is a complex of ways, means and methods used by the investigator in his work while investigating trafficking in human beings in order to ensure a full-scale and objective investigation of the mechanism of the crime.*

*Key words: criminalistics, investigation methodology, trafficking in human beings, criminalistic assessment, crime.*

**Постановка проблеми.** Дослідження криміналістичного аспекту торгівлі людьми з метою визначення основних напрямків та алгоритмів розслідування неможливе без здійснення нормативно-правового аналізу самого терміна «торгівля людьми». Правильне розуміння та тлумачення основоположних понять, із якими стикаються слідчі та працівники оперативних підрозділів під час розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, має стратегічне значення для організації та планування ефективного розслідування.

Відповідно до «Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї», що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй «Проти транснаціональної організованої злочинності» [1], торгівля людьми являє собою здійснювані з метою експлуатації вербування, перевезення, передачу, приховування або одержання людей шляхом загрози силою або її застосування або інших форм примусу, викрадення, шахрайства, обману, зловживання владою або уразливістю положення, або шляхом підкупу, у вигляді платежів або вигод, для одержання згоди особи, яка контролює іншу особу [2]. Торговля людьми в редакції зазначеного вище Протоколу передбачає певну незаконну угоду між двома і більше сторонами, об'єктом якої виступає людина як потерпіла особа.

Щодо змісту норм національного законодавства, то варто зауважити, що положення Закону України «Про протидію торгівлі людьми» від 09.12.2015 року, а саме ст. 1, тлумачить торгівлю людьми як: «здійснення незаконної угоди, об'єктом якої є людина, а так само вербування, розміщення, переховування, передачу або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, в тому числі сексуальної, з використанням омани, шахрайства, шантажу уразливого стану людини або із застосуванням чи погрозою застосування насильства, з використанням службового становища або матеріальної чи іншої залежності від іншої особи, що відповідно до Кримінального кодексу України визнаються злочином» [3]. Дане визначення є ширшим, аніж те, яке міститься в положеннях Протоколу, оскільки в ньому більш детально прописується сам механізм злочинного діяння, яке в подальшому може бути кваліфіковане як торгівля людьми.

Акцентуючи увагу на криміналістичному аспекті розслідування торгівлі людьми, варто зазначити, що правильна кваліфікація досліджуваного злочину базово пов'язана саме

з матеріальними нормами, якими передбачено кримінальну відповідальність за торгівлю людьми. Положення Кримінального кодексу України від 05.04.2001 року, а саме диспозиція ч. 1 ст. 149, передбачає скоєння злочинного діяння, а саме торгівлі людьми, в таких самостійних формах, як: торгівля людьми; здійснення іншої незаконної угоди, об'єктом якої є людина; вербування; переміщення; переховування; передача або одержання людини, вчинені з метою експлуатації, з використанням обману, шантажу чи уразливого стану особи [4].

Достатньо проблематичним є застосування 149 статті КК України на практиці, адже вона носить складний кваліфікаційний характер. Наведене твердження пояснюється тим, що в реальних оперативних умовах важко зафіксувати ідеальне диспозиційне відображення торгівлі людьми. Аналіз слідчої практики вказує на те, що відсутність деяких елементів складу злочину щодо торгівлі людьми призводить до подальшої кваліфікації вказаних діянь за іншими статтями КК України (згвалтування, викрадення людини, примушування до вступу в статевий зв'язок, умисні тілесні ушкодження тощо).

Очевидно, що з практичної точки зору розслідування торгівлі людьми зазнає значних труднощів, оскільки досліджуваний злочин носить багатоаспектний та комплексний характер, що значним чином ускладнює саму процедуру виявлення, фіксації, досудового розслідування та подальшого судового розгляду торгівлі людьми.

Запорукою успішного розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми, є вміння слідчого проникнути в криміналістичну сутність самого злочину. Досягнення окресленої мети забезпечується своєчасним закріпленням за конкретним кримінальним провадженням висококваліфікованого слідчого або ж групи слідчих. Правильно обрати найбільш ефективні засоби та методи розслідування слідчий може лише за наявності вичерпних вихідних даних (вихідної інформації як матеріального, так і ідеального походження). Встановлення первинної, вихідної інформації, яка отримується під час розслідування торгівлі людьми, у відповідності до елементів її криміналістичної характеристики (предмет посягання, обстановка, спосіб вчинення, слідова картина, особа злочинця та потерпілого, наслідки тощо) є інформаційним форпостом, який забезпечить у подальшому успішність розслідування та судового розгляду.

Під поняттям «криміналістична характеристика» мається на увазі система найбільш характерних, криміналістично значимих та взаємопов'язаних відомостей про ознаки і властивості злочинів окремого виду чи групи, одержаних у результаті аналізу і узагальнення слідчої та судової практики, здатних служити в подальшому основою для висунення слідчих версій та надання вірної оцінки ситуаціям, які виникають у процесі розслідування злочинів. Волкова А.І., у свою чергу, надає більш точне визначення криміналістичної характеристики торгівлі людьми, а саме визначає її як багатопланове та складне явище, яке втілює в собі всі специфічні особливості даного виду злочинів. Уже з моменту надходження початкових відомостей про подію, що має ознаки злочину, передбаченого ст. 149 КК України, вся наступна діяльність із перевірки інформації, що надійшла, повинна бути спрямована на вирішення питання щодо реєстрації кримінального провадження і вибору найбільш правильної програми розслідування, яка повинна будуватися з урахуванням криміналістичної характеристики торгівлі людьми [5, с. 180].

Карпов Н.С. відносить до основних елементів криміналістичної характеристики торгівлі людьми: спосіб вчинення злочину; місце і обстановку вчинення злочину; час вчинення злочину; знаряддя і засоби; предмет посягання; потерпілу особу; особу злочинця; сліди злочину (у широкому значенні) [6, с. 268].

Виявлення та розслідування торгівлі людьми – тривалий процес, який досить часто ускладнюється транснаціональною ознакою. Саме тому слідчий (група слідчих), який закріплений за конкретним кримінальним провадженням щодо торгівлі людьми, повинен макси-

## Проблеми правоохоронної діяльності

---

мально скеровувати професійні зусилля на вирішення першочергових завдань розслідування, а саме:

1) встановлення та документування первинної, вихідної інформації, яка повинна стосуватися, в першу чергу, осіб, установ, фірм та організацій, які займаються пошуком та вербуванням жертв, встановлення зв'язків між ними, а також суми прибутку, яку зловмисники отримали від здійснюваної діяльності тощо;

2) необхідність першочергового та невідкладного провадження оперативно-розшукових заходів, гласних та негласних (розшукових) слідчих дій, спрямованих на отримання доказової інформації (забезпечення безпеки потерпілих та свідків, призначення необхідних експертиз, проведення слідчих оглядів та обшуків, пред'явлення для впізнання, допит підозрюваного, одночасний допит двох і більше раніше допитаних осіб, контроль за вчиненням злочину тощо);

3) у разі вчинення торгівлі людьми на території двох чи більше держав необхідною є організація одночасного розслідування за участю представників правоохоронних органів держав, на територіях яких було вчинено злочин;

4) ухвалення підсумкового рішення на основі всебічного та детального дослідження всієї доказової бази, яка підтверджує факт вчинення торгівлі людьми;

5) кожен факт, який ліг в основу кваліфікації злочинного діяння як торгівлі людьми, повинен бути підтверджений прямими та непрямыми доказами, які відповідають вимогам допустимості та належності.

Особливу увагу слідчому варто приділити визначенню та вивченню обставин, які вказують на обстановку вчинення торгівлі людьми. Саме поняття «обстановка» широко застосовується для визначення та розуміння характеру взаємодії середовища та індивіда під час підготовки, вчинення та приховування ним злочину. Матеріальним відображенням такого зв'язку є матеріальні сліди злочину. Якщо обстановка вчинення торгівлі людьми сприятлива, то вона значним чином впливає на перебіг та динаміку вчинення самого злочину, що і відображається в механізмі вчинення останнього. При цьому вона вказує на закономірності утворення та місцезнаходження слідової інформації конкретного злочину. «Уважне, вдумливе вивчення обстановки, – писав І.Н. Якимов, – вводить в атмосферу злочину. Проникнення в обстановку та обставини злочину веде до чіткого розуміння вчиненого, осягнення внутрішніх зв'язків між діями, вчиненими злочинною волею, та відбиттям їх ззовні. Таке розуміння дає можливість не лише уявно відтворювати картину злочину, але і розуміти мотиви, якими злочинець керувався під час вчинення злочину» [7].

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Вагомий внесок у дослідження криміналістичних аспектів розслідування торгівлі людьми здійснили такі вчені: В.С. Батиргараєєва, В.К. Весельський, О.В. Наден, Н.С. Карпов, В.В. Пясковський. Торгівлю людьми як злочин міжнародного характеру вивчали: І.П. Бліщенко, Л.Н. Галенська, О.Г. Горбунова, В.О. Івашенко, Н.І. Карпачова, В.В. Неволя, А.В. Наумов, В.П. Панов, Ю.О. Решетов та ін. Торгівлю людьми в аспекті транснаціональної злочинності досліджували: Жаровська Г.П., Г.О. Зорін, В.І. Куліков, Б.В. Лизогуб, В.В. Лунєєва, В.С. Овчинський, С.С. Овчинський, М.П. Яблоков.

**Метою** наукової статті було дослідження криміналістичного аспекту розслідування торгівлі людьми, визначення проблемних питань, які виникають у ході розслідування торгівлі людьми, та надання пропозицій щодо їх вирішення та мінімізації.

**Результати.** Досліджено понятійну основу, яка сьогодні визначає сутність та межі торгівлі людьми. Визначено криміналістичну характеристику торгівлі людьми як невід'ємний елемент методики розслідування досліджуваної категорії злочинів, проаналізовано її структурні елементи. Обґрунтовано шляхи оптимізації процесу розслідування торгівлі людьми в умовах сьогодення.

**Висновки і перспективи.** Досліджуючи криміналістичний аспект торгівлі людьми з точки зору аналізу самого процесу розслідування, визначено, що вказаний вид злочину має комплексний та багатоаспектний характер. Суспільна небезпечність торгівлі людьми проявляється в посяганні на свободу особи, її права, честь, гідність та особисту недоторканність, життя та на інші блага суспільства. Ураховуючи, що торгівля людьми – це поширений вид організованої злочинності, її розслідування ускладнюється тим, що даний злочин часто носить транснаціональний характер.

Обґрунтовано шляхи оптимізації процесу розслідування торгівлі людьми в умовах сьогодення та запропоновані такі пропозиції щодо їх вирішення та мінімізації:

1) закріплення за кримінальним провадженням стосовно торгівлі людьми висококваліфікованого слідчого (або ж групи слідчих), який має досвід подібних розслідувань та практичні навички вирішення складних завдань. Дотримання вказаної рекомендації забезпечить у подальшому вірне визначення стратегії розслідування конкретного кримінального провадження та забезпечить обрання найбільш ефективних засобів та методів розслідування;

2) організація одночасного розслідування, проведення спільних координаційних заходів, співробітництво та обмін досвідом у форматі он-лайн робочих груп із представниками правоохоронних відомств України (представниками профільних департаментів, органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, прокуратури, суду, громадських організацій та ін.), із представниками іноземних держав, до повноважень яких входить розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми;

3) проведення вказаних заходів повинно мати постійний та комплексний характер, а також спрямовуватися на подолання негативних явищ, які виникають у ході розслідування торгівлі людьми та судового розгляду. Дотримання вказаної рекомендації дозволить у подальшому виробити дієву стратегію з боротьби з торгівлею людьми як ганебним явищем сучасного світу як на території України, так і на міжнародному рівні.

### Список використаних джерел:

1. Протокол про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї, що доповнює Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995\\_791](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/995_791).
2. Конвенція Ради Європи «Про заходи щодо протидії торгівлі людьми» від 21.09.2010 р. / *Верховна Рада України*. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_858](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_858).
3. Закон України «Про протидію торгівлі людьми» від 09.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 19-20. Ст. 173. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3739-17>.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III / *Верховна Рада України*. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
5. Волкова А.І. Структура криміналістичної характеристики торгівлі людьми. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса, 2006. Вип.27. С.174–181.
6. Карпов Н.С. Криміналістична характеристика торгівлі людьми. *Університетські наукові записки*. 2005. № 3(15). С. 268–273.
7. Якимов І.Н. Криминалистика. Руководство по уголовной технике и тактике. Новое издание, перепечатанное с издания 1925 г. Москва : ЛексЭст, 2003. С. 75.
8. Хамдамов А.А., Камалов О.А., Расулев У. Э. и др. Методика расследования торговли людьми : учебное пособие Т. : Академия МВД Республики Узбекистан, 2015. 225 с.
9. Особливості розслідування злочинів, пов'язаних із торгівлею людьми: науково-методичні рекомендації / Д.В.Швець, К.Л. Бугайчук, Ю.О. Михайлова та ін. ; за ред. Д.В. Швеця та К.Л. Бугайчука. Харків : ХНУВС, 2017. 121 с.



УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-144-150>

**Л. П. Гринько**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри кримінального права  
та кримінально-правових дисциплін Полтавського  
юридичного інституту Національного юридичного  
університету імені Ярослава Мудрого

### **КРИМІНАЛІСТИЧНА АЛГОРИТМІЗАЦІЯ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

*Статтю присвячено з'ясуванню сутності криміналістичної алгоритмізації та формуванню її основних засад, а також виокремленню проблем щодо впровадження її положень у діяльність із розслідування злочинів. Доведено, що алгоритми є особливим видом знань, який містить елементарний порядок дій щодо вирішення будь-якого завдання. При цьому він залежить від певної ситуації, яка склалася на момент розслідування злочину.*

*Стверджено, що алгоритми мають загальний характер. Саме тому очевидно, що алгоритмізація має певні труднощі в нетиповій ситуації, оскільки неможливо передбачити всі ситуації, що виникають під час проведення окремих слідчих дій.*

*Виявлено, що важливою передумовою успішного здійснення алгоритмізації слідчої діяльності є розроблення типових алгоритмів розслідування окремих видів злочинів, проведення слідчих (розшукових) дій, тактичних прийомів та тактичних операцій.*

*З'ясовано, що підґрунтям алгоритмізації провадження слідчої дії є типові тактичні завдання. Об'єктивному та швидкому розслідуванню сприяє знання тактичних завдань та можливих шляхів їх вирішення, що, як правило, дозволяє слідчому уникнути можливих помилок під час розслідування злочинів. У цьому випадку за допомогою алгоритмізації можливе швидке нарощування активності слідчого, що сприятиме підвищенню рівня ефективності його пізнавальної та організаційної діяльності.*

*Визначено, що криміналістична алгоритмізація – це формалізація знань, спрямованих на сферу діяльності слідчого, що значно підвищує ефективність розслідування злочинів через вирішення складних розумових завдань. Алгоритми ґрунтуються на глибокому вивченні закономірностей злочинної діяльності, типізації видів злочинів.*

*Ключові слова: алгоритм, криміналістичний алгоритм, алгоритмізація слідчої діяльності, тактичний прийом, тактична операція.*

#### **L. P. Grynko. Criminalistic algorithmization: specific problems of theory and practice**

*Established that one of the topical issues that exists in the field of forensic science today is the development of forensic algorithmization, that is, the development of scientifically grounded the most optimal ways of solving the problems facing the investigator in the investigation of crimes. Science has the task of finding a kind of model of algorithmization that would not only accumulate information about the investigation of a certain type of crime, but also allow them to be generalized to obtain conclusions about possible actions of the investigator.*

*Algorithms have been proven to be a special kind of knowledge that contains the elementary action order of solving any problem. Forensic algorithms are a system of precepts (rules) of the investigator; built in the optimal sequence on the basis of priorities and based on the introduction of optimal options for solving the problems that occurred at the time of the investigation. At the same time it depends on a certain situation, which is present at the moment. Thus, one can see the existence of the existing patterns of behavior and actions of participants in criminal proceedings in a given situation.*

*Argued that the algorithms are general in nature. That is why it is obvious that algorithmization has some difficulties in an atypical situation, since it is impossible to anticipate all situations that arise in conducting investigative actions. The main problem of the algorithmization of the investigation lies precisely in the variety of investigative situations. That is why it is not so easy to implement a specific algorithm.*

© Л. П. Гринько, 2019

*Found that an important prerequisite for successful implementation of the algorithmization of investigative activities is the development of standard algorithms for investigating certain types of crimes, conducting investigative (search) actions, typical tactical techniques and tactical operations. Objective and rapid investigation is facilitated by knowledge of tactical tasks and possible ways of solving them, which generally allows the investigator to avoid possible mistakes in the investigation of crimes. In this case, through the algorithmization it would be possible to quickly build up the activity of the investigator, which will really help to increase the level of efficiency of his cognitive and organizational activity.*

*Concluded that forensic algorithmization is a formalization of knowledge aimed at the field of investigator's activity. It can significantly improve the effectiveness of crime investigations by solving complex mental problems. The algorithms are based on a deep study of the patterns of criminal activity, typing of crimes.*

*Key words: algorithm, forensic algorithm, algorithmization of investigative activity, tactical reception, tactical operation.*

**Постановка проблеми.** Стан розвитку криміналістики характеризується розробленням і впровадженням ефективних шляхів розслідування та розкриття злочинів, вдосконаленням прийомів криміналістичної тактики, пропонуванням нових типових програм (алгоритмів) проведення окремих слідчих дій.

Одним із актуальних питань, яке сьогодні існує в науці криміналістиці, є розроблення криміналістичної алгоритмізації, тобто напрацювання науково-обґрунтованих найоптимальніших шляхів вирішення завдань, які стоять перед слідчим під час розслідування злочинів. Перед наукою стоїть завдання відшукування такого виду моделі алгоритмізації, яка б не просто акумулювала у собі інформацію про розслідування певного виду злочину, але й дозволяла їх узагальнення для отримання висновків про можливі дії слідчого.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання, пов'язані з дослідженням алгоритмізації, були предметом дослідження таких науковців, як: Р.С. Белкін, В.В. Бірюков, Г.Л. Густов, Г.О. Зорін, В.О. Коновалова, М.С. Польовий, М.С. Селіванов, Є.П. Іщенко, К.О. Слівінський, О.С. Шаталов тощо.

Проте, незважаючи на значний інтерес із боку науковців, сьогодні залишається невирішеним цілий ряд важливих питань щодо розроблення теоретичних основ алгоритмізації слідчої діяльності та проблем впровадження алгоритмів у слідчу діяльність.

**Мета статті** – дослідити концептуальні ідеї алгоритмізації та виокремити проблеми, що виникають під час впровадження її положень у судово-слідчу практику.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні у криміналістиці спостерігається тенденція до формування основ криміналістичної алгоритмізації. У науковій літературі не існує єдиного погляду на поняття алгоритмізації та порядку її побудови. Так, одні науковці розглядають її як низку приписів, заснованих на системі правил, послідовність виконання яких приносить позитивний результат, знижує ризикогенність, створює максимальну ефективність просторово-часового виконання дії [4, с. 428]. Інші відстоюють позицію, згідно з якою алгоритмізацією є всеохоплююча система залежних від слідчої ситуації слідчих та інших дій, а також їх комплексів, побудованих в оптимальній послідовності на підставі пріоритетів [5, с. 99].

Алгоритми – особливий вид знань, який містить поділений на елементарні дії порядок вирішення якого-небудь завдання. Поняття алгоритму має глибоко гносеологічне підґрунтя. Якщо розглядати метод пізнання в рамках практичної діяльності, то він є специфічною послідовністю визначених дій та операцій, застосування яких або призводить до досягнення визначеної цілі, або наближає до неї. У свою чергу, криміналістичні алгоритми – це система приписів (правил) слідчого, побудована в оптимальній послідовності на підставі пріоритетів та заснована на запровадженні оптимальних варіантів вирішення завдань, що склалися на момент розслідування. При цьому він залежний від певної ситуації, що складається на даний момент часу. Таким чином, убачається існування наявних закономірностей поведінки та дій

учасників кримінального процесу в тій чи іншій ситуації. Відбувається свого роду програмування діяльності зазначених осіб на підставі повторюваності явищ, наявності в них внутрішніх закономірностей, тобто йдеться про зв'язок криміналістичних алгоритмів із слідчими ситуаціями і про те, що «основна проблема алгоритмізації розслідування полягає в різноманітності слідчих ситуацій» [2, с. 195]. Однак така точка зору не є односпайною. Більше того, деякі автори алгоритмізацію не пов'язують зі слідчою ситуацією [1, с. 48; 14, с. 38].

Слід зазначити, що алгоритмам властивий загальний характер. Саме тому є очевидним той факт, що алгоритмізація відчуває певні труднощі в нетиповій ситуації, оскільки передбачити усі ситуації, що виникають під час проведення слідчих дій, неможливо. Основна проблема алгоритмізації розслідування знаходиться саме в різноманітності слідчих ситуацій. Саме тому реалізувати конкретний алгоритм не так просто. Виокремлення лише тієї групи злочинів, розслідування яких можливо проводити за єдиним алгоритмом, – далеко не тривіальне завдання. Досить часто виходять із положення про те, що розслідування аналогічних злочинів може бути проведено аналогічним шляхом. Проте в такому випадку залишається відкритим питання про визначення критерію «аналогічності» для складання криміналістичного алгоритму.

Досить часто підставою для аналогії є спосіб вчинення злочину. Безспірним є той факт, що, наприклад, спосіб проникнення у випадку квартирної крадіжки буде впливати на метод пошуку свідків: вони повинні були знаходитися на вулиці, якщо проникнення відбулося через вікно, або в під'їзді, якщо воно здійснено шляхом злому дверей. Проте ще більший вплив на методику розслідування буде мати та обставина, чи були свідки крадіжки взагалі. Саме тому досить важливим моментом є необхідність більш чітко визначитись із видами злочинів, а вже потім знаходити вирішення проблеми у вигляді єдиного типового алгоритму.

Оскільки алгоритм діяльності слідчого можливий лише у процесі визначення типових ситуацій, їх аналогічність, стандартність дає підставу певною мірою алгоритмізувати дії слідчого. А неоднорідність і неповторність конкретних тактичних ситуацій істотно ускладнює процес розроблення алгоритму. Водночас це не є підставою для відмови від алгоритмізації розслідування, оскільки алгоритм зберігає евристичний характер, що забезпечує свободу прийняття рішення слідчим на будь-якій стадії розслідування [12, с. 186].

Розроблені наукою алгоритми дій слідчого є автоматичними варіантами виконання завдань, що стоять перед ним у типових слідчих ситуаціях [11, с. 11], що зумовлюють варіативність застосування того чи іншого алгоритму дій на розсуд слідчого.

Запровадження алгоритмів допомагає слідчому, підказує напрямок пошуку для одержання інформації та ефективного розслідування. При цьому алгоритми не є однозначними. Так, Б.В. Шур пропонує їх розділити на три категорії: 1) ті, що формалізують окремі елементи слідчої дії; 2) ті, що формалізують певні слідчі дії (допит, огляд місця події, обшук, відтворення обстановки та обставин події та ін.); 3) ті, що формалізують цілий напрямок (значну частину) слідчої діяльності [17, с. 25].

Специфіка слідчої діяльності передбачає можливість побудови алгоритмів щодо певних етапів розслідування та ситуацій слідчих дій. Так, у ході проведення окремих слідчих дій можуть виникати різноманітні ситуації, що вимагають від слідчого адекватного сприйняття, оцінки та вирішення їх шляхом здійснення низки послідовних дій. Як влучно зазначає М.П. Яблоков, у розслідуванні можна виявити безліч однотипних ситуацій і відповідних ним дій слідчого, які можуть бути використані для створення алгоритму розслідування в типових слідчих ситуаціях [18, с. 70]. З урахуванням алгоритму діяльності слідчого в певній ситуації слідчий припускає майбутню лінію поведінки учасника слідчої дії і, відповідно, обирає свою власну поведінку, при цьому застосовує комплекс тактичних прийомів як засобів впливу на ситуацію слідчої дії. Тобто алгоритми виступають своєрідним акумулятором досвіду слідчого,

підвищують ефективність його діяльності, створюють більш контрольовані умови щодо її автоматизації там, де це можливо й необхідно [10, с. 181].

Алгоритмізація пронизує як процес розслідування, так і слідчу діяльність. Крім того, як вважає В.О. Коновалова, одним із напрямів розвитку криміналістичної тактики є розроблення алгоритмів застосування тактичних прийомів під час проведення окремих слідчих дій [8, с. 349]. Розглядаючи алгоритми, що складають систему тактичних прийомів, які застосовуються слідчим під час проведення слідчих дій, науковець вказує на те, що науковий опис системи послідовних дій, який розробляється в науці криміналістики, не може бути вичерпним, а отже, завжди залишається місце для творчості в його діяльності [9, с. 171].

Цієї ж думки дотримуються Є.П. Іщенко та Н.Б. Водянова, які вказують на те, що в першу чергу алгоритмізації підлягають слідчі дії та тактичні й технічні прийоми їх проведення [6, с. 15].

Вибір та реалізація тактичних прийомів та інших тактико-криміналістичних засобів зазвичай залежить від слідчої ситуації, що склалася в розслідуванні на певному його етапі або під час проведення конкретної слідчої дії. Отже, алгоритм діяльності слідчого має не лише об'єктивний характер, що полягає у чітко формалізованих правилах й операціях, а й суб'єктивний, творчий початок, який проявляється у процесі проведення слідчої дії. Однак В.О. Коновалова та О.М. Сербулов стверджують, що творчий характер вирішуваних завдань, як і творчий характер рішень, зовсім не означає те, що вони не піддаються обліку і не характеризуються деякою типовістю. Остання існує і дозволяє, зрозуміло, в обмежених межах складати деякі алгоритми (схеми), що володіють більшою або меншою рухливістю стосовно вирішення певних завдань у проблемній ситуації [7, с. 69].

Слід зазначити, що у практичній площині алгоритмізація тактичних прийомів має надати слідчому варіативність дій, що поєднані єдиною метою – вирішення певного завдання. Таке завдання повинно відповідати ситуації, яка склалася, і ґрунтуватися на поведінці особи, інформації, якою володіє слідчий, тощо. Зведення тактичних прийомів за спільною ознакою завдань, які вони дозволяють вирішувати, до певної системи не лише покращує ефективність та раціональність дій слідчого, а й відповідає інтересам слідчої практики. Алгоритмізація діяльності слідчого надає можливість оптимізувати тактичні прийоми, запровадити варіанти їх обрання залежно від конкретних ситуацій. Однак, у свою чергу, заслуговує на увагу той факт, що алгоритм не повинен бути обмеженим лише певним переліком прийомів слідчих дій, а повинен орієнтувати слідчого на послідовність і порядок їх здійснення. На підставі цього можна стверджувати, що підґрунтям алгоритмізації провадження слідчої дії є типові тактичні завдання. Саме тому визначення тактичного завдання ґрунтується на аналізі слідчої ситуації.

Різноплановість завдань криміналістики і неможливість у зв'язку із цим використовувати єдиний, універсальний алгоритм вимагає від слідчого пошуку оптимальних шляхів вирішення завдань. Їх реалізація можлива тільки тоді, коли будь-яке загальне завдання розслідування піддається розчленуванню на свої складові частини, що мають доволі вузьку, індивідуалізовану сферу застосування. Розглядаючи криміналістичні алгоритми, необхідно враховувати те, що їх побудова відбувається на основі повторюваності явищ, наявності в них внутрішніх закономірностей, а саме змінюваності і відносної сталості. Тому під час дослідження алгоритмізації особливого значення набувають тактичні операції, які впливають на процес їх побудови і реалізації. А.В. Дулов переконаний, що тактична операція є засобом алгоритмізації процесу розслідування злочинів [3, с. 23–26]. Такі операції є необхідними програмами дій слідчого, виконують важливу методичну функцію і дозволяють вибирати правильний напрямок у розслідуванні [16, с. 8–15].

Із цього приводу у криміналістичній літературі наявні спроби розгляду тактичних операцій як структурного елементу самої програми розслідування. Так, В.М. Шевчук розглядає тактичні операції як засіб формалізації, що полягає у виконанні таких дій: 1) типізація слідчих ситуацій відповідно до певних етапів розслідування окремих видів злочинів; 2) визначення для кожної ситуації вичерпного переліку типових версій і завдань, які необхідно вирішити з метою перевірки цих версій і впливу на ситуацію; 3) виділення завдань, що мають чітко виражену тактичну спрямованість і вирішення яких можливе тільки за рахунок застосування тактичних операцій, як своєрідного модуля (типової моделі); 4) розроблення структури тактичної операції як комплексу впорядкованих дій і заходів; 5) формування складу учасників тактичної операції, проведення розподілу їх функціональних обов'язків; 6) визначення початку і завершення тактичної операції, а також термінів виконання окремих слідчих дій, оперативно-розшукових, організаційних та інших заходів; 7) здійснення тактичної операції з урахуванням розробленої структури, складу учасників, наявних ресурсів, визначених термінів; 8) підведення проміжних підсумків і внесення, в умовах необхідності, коректив щодо реалізації тактичної операції з метою отримання бажаного результату [15, с. 212].

Тактичні операції можуть бути алгоритмами дій слідчого, що спрямовані на вирішення завдань розслідування на певних його етапах у типових слідчих ситуаціях, коли вони є типовими, оскільки, як акцентує Р.С. Степанюк, деякі проміжні тактичні завдання є настільки складними і специфічними, що вимагають організації самого комплексу дій, тобто йдеться про тактичної операції [13, с. 204].

**Висновки і перспективи.** Важливою передумовою успішного здійснення алгоритмізації слідчої діяльності є розроблення типових алгоритмів розслідування окремих видів злочинів, проведення слідчих (розшукових) дій, типових тактичних прийомів та тактичних операцій, залежних від слідчої ситуації, що склалася в розслідуванні на певному його етапі або під час проведення конкретної слідчої дії. Об'єктивному та швидкому розслідуванню сприяє знання тактичних завдань і можливих шляхів їх вирішення, що у цілому дозволяє слідчому уникнути можливих помилок під час розслідування злочинів. У цьому випадку за допомогою алгоритмізації можливо б було оперативно вибудовувати діяльність слідчого, що реально сприятиме підвищенню рівня ефективності його пізнавальної та організаційної діяльності.

Таким чином, криміналістична алгоритмізація – це формалізація знань, спрямована на сферу діяльності слідчого. З її допомогою можливо значно підвищити ефективність розслідування злочинів через вирішення складних розумових завдань. Алгоритми ґрунтуються на глибокому вивченні закономірностей злочинної діяльності, типізації видів злочинів.

### Список використаних джерел:

1. Асташкина Е.Н., Марочкин Н.А. Криминалистические алгоритмы в расследовании квартирных краж. Москва, 2003. 112 с.
2. Бирюков В.В. Алгоритмизация расследования. Задачи и проблемы. *Вісник Луганського інституту внутрішніх справ МВС України: Науково-теоретичний журнал*. 2004. Випуск 1. С. 192–197.
3. Дулов А.В. О разработке тактических операций при расследовании преступлений. 50 лет советской прокуратуры и проблемы совершенствования предварительного следствия. Ленинград, 1972. С. 23–27.
4. Зорин Г.А. Криминалистическая методология (Фундаментальная криминалистика XXI века). Амалфея, 2000. 607 с.

5. Ищенко Е.П., Сливинский К.О. Алгоритмизация расследования преступлений – актуальная проблема криминалистики. *Актуальные проблемы криминалистики на современном этапе: Матер. между. науч. конф.* Уфа, 2003. Ч. 1. С. 98–101.
6. Ищенко Е.П., Водянова Н.Б. Алгоритмизация следственной деятельности : монография. Москва, 2010. 304 с.
7. Коновалова В.Е., Сербулов А.М. Следственная тактика: принципы и функции. Киев, 1983. 132 с.
8. Коновалова В.Е. Генезис криминалистической тактики. *Криміналістика XXI століття: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* Харків, 2010. С. 347–350.
9. Коновалова В.О. Алгоритмізація в теорії криміналістики. *Вісник Національної академії правових наук України.* 2007. № 1. С. 169–174.
10. Синчук В.Л. Алгоритмізація і творчий елемент у діяльності слідчого. Проблеми законності. Харків, 2002. Вип. 57. С. 180–184.
11. Сливинский К.О. Алгоритмизация деятельности следователя : автореф. дис... канд. юрид. наук. Москва, 2004. 28 с.
12. Соколенко М.О. Алгоритмізація як засіб вдосконалення методики розслідування злочинів у сфері господарської діяльності. *Матер. наук.-практ. конференції.* Харків, 2006. С. 185–187.
13. Степанюк Р.С. Типові тактичні операції в методиці розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері. *Право і безпека.* 2012. № 1 . С. 204–208.
14. Шаталов А.С. Понятие криминалистической алгоритмизации и программирования расследования преступлений. *Государство и право.* 2000. № 8. С. 28–39.
15. Шевчук В.М. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. *Вопросы теории и практики.* Тамбов, 2013. № 2. Ч. 1. С. 211–214.
16. Шепитько В.Ю., Авдеева Г.К. Проблемы формирования «криминалистических алгоритмов» и возможности их практической реализации. *Использование современных информационных технологий и проблемы информационной безопасности в деятельности правоохранительных органов : межвуз. темат. сб. науч. трудов.* Калининград, 2009. С. 8–15.
17. Щур Б.В. Теоретичні основи формування та застосування криміналістичних методик : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2011. 32 с.
18. Яблоков Н.П. Совершенствование методических основ расследования преступлений. *Советское государство и право.* 1976. № 2. С. 68–71.

УДК 343.95

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-151-157>

**Л. В. Гусар**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права  
Чернівецького національного університету  
імені Юрія Федьковича

## ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТЕРОРИЗМУ

*Тероризм є однією з найгостріших проблем та загроз для світової спільноти початку XXI ст., що негативно впливає як на різні сфери суспільного життя всередині держави, так і на різні аспекти міжнародних відносин. Як свідчать факти, тероризм глобалізується, має місце тенденція до зростання терористичних проявів у всьому світі. Політичні, етнічні, екстремістські угруповання майже щоденно вчинюють акти тероризму, про які повідомляють засоби масової інформації.*

*Соціологічні опитування в різних країнах показують, що тероризм посідає одне із чільних місць серед основних проблем, які турбують людей. Більше того, на думку фахівців, сьогодні це явище становить значно серйознішу небезпеку, ніж 10 чи 20 років тому, терористичні акти щорічно стають усе більш ретельно організованими, з використанням найсучаснішої техніки, зброї, засобів зв'язку [1, с. 54]. Незважаючи на зусилля держав, спрямовані на боротьбу з тероризмом, його розповсюдженість у світі не зменшується, а, навпаки, постійно зростає.*

*Тероризм як небезпечне явище в політичному, соціально-економічному житті, міжнародних відносинах світового співтовариства став предметом пильної уваги політологів, юристів, істориків, психологів та інших науковців. Але незважаючи на значний суспільний інтерес, чіткої концепції тероризму, яка б із точки зору кримінологічної науки розкривала суттєві характеристики цієї небезпеки і тим самим вказала на шляхи її запобігання та створення можливостей протидії, поки що не розроблено.*

*Проаналізувавши різні точки зору із приводу визначення поняття тероризму, відзначимо, що всі вони мають право на існування, тому що, аналізуючи той чи інший аспект досліджуваного явища, науковці використовують різні підходи до вирішення обговорюваної проблеми.*

*Виходячи з вищезазначеного, запропоноване авторське визначення даного явища: «Тероризм – це антисуспільне явище, яке проявляється в мирний час і полягає в публічному використанні, погрози використання насильства до невизначеного кола осіб, а також знищенні чи пошкодженні майна, інших матеріальних об'єктів із метою наведення остраху на населення та/або здійснення впливу на прийняття рішень органами державної влади чи міжнародними організаціями».*

*Ключові слова: тероризм, насильство, суспільно небезпечне явище, терор.*

### **L. V. Husar. Problems of decision concept terrorism**

*Terrorism as a dangerous phenomenon in political, social and economic life as well as in international relations of the world community has become a subject of close attention of political experts, lawyers, historians, psychologists and other scientists. However, in spite of great public interest a precise concept of terrorism which would reveal the essential characteristics of this danger from the point of view of criminological science thereby pointing out ways to prevent it and to create counteraction opportunities has not yet been developed.*

*Having analyzed different points of view on definition of the concept of terrorism we are to note that they all have its place within a combined idea as scientists use different approaches to solution of the issue under discussion during their analysis of various aspects of the said phenomenon.*

*Terrorism as a dangerous phenomenon in the political, socio-economic life, international relations of the world community has become the subject of close attention of political scientists, lawyers, historians, psychologists and other scholars. But in spite of considerable public interest, a clear concept of terrorism, which from the point of view of criminological science, would reveal the essential characteristics of this danger and thus point to ways of its prevention and creation of possibilities of counteraction, has not yet been developed.*

© Л. В. Гусар, 2019

*Analyzing different perspectives on the definition of the concept of terrorism, we note that they all have the right to exist, because, analyzing one or another aspect of the phenomenon under study, scientists use different approaches to solve the problem under discussion.*

*Based on the mentioned above, we suggest the following author's definition of this phenomenon: «Terrorism is an antisocial phenomenon that occurs in peacetime and consists in public use of violence, threat to use violence towards an indefinite groups of persons as well as in destruction or damage to property, other material objects aimed at intimidation against the public and/or influence on decisions made by state authorities or international organizations».*

*Key words: terrorism, violence, socially dangerous phenomenon, terror.*

**Постановка проблеми.** Тероризм є однією з найгостріших проблем та загроз для світової спільноти початку ХХІ ст., що негативно впливає як на різні сфери суспільного життя всередині держави, так і на різні аспекти міжнародних відносин. Як свідчать факти, тероризм глобалізується, має місце тенденція до зростання терористичних проявів у всьому світі. Політичні, етнічні, екстремістські угруповання майже щоденно вчинюють акти тероризму, про які повідомляють засоби масової інформації.

Соціологічні опитування в різних країнах показують, що тероризм посідає одне із чільних місць серед основних проблем, які турбують людей. Більше того, на думку фахівців, сьогодні це явище становить значно серйознішу небезпеку, ніж 10 чи 20 років тому, терористичні акти щорічно стають усе більш ретельно організованими, з використанням найсучаснішої техніки, зброї, засобів зв'язку [1, с. 54]. Незважаючи на зусилля держав, спрямовані на боротьбу з тероризмом, його розповсюдженість у світі не зменшується, а, навпаки, постійно зростає.

Причини росту терористичної діяльності криються, в першу чергу, в усвідомленому прагненні груп та організацій використовувати терор для вирішення власних проблем та досягнення своїх інтересів. Для них тероризм стає повсякденною практикою вирішення питань територіальних суперечок, розподілу сфер кримінального впливу, можливістю досягти інших протиправних цілей.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед провідних фахівців, наукові праці яких стали теоретичною основою дослідження і сформувавши основні підходи до розв'язання поставлених задач, слід виділити П.П. Андрушка, В.Ф. Антипенка, Ю.М. Антоняна, Ю.В. Бауліна, В.І. Борисова, В.О. Глушкова, Д.Б. Глущенко, О.М. Джужу, В.П. Ємельянова, Г.П. Жаровську, А.П. Закалюка, В.І. Замкова, В.П. Ілларіонова, І.І. Карпеця, М.П. Кирєєва, Я.Ю. Кондратьєва, В.В. Крутова, В.А. Ліпкана, Є.Д. Скулиша та інших.

**Мета.** Метою дослідження є аналіз власне поняття тероризму, його особливостей, визначення теоретичних та нормативно-правових проблеми поняття тероризму.

**Виклад основного матеріалу.** Тероризм як небезпечне явище в політичному, соціально-економічному житті, міжнаціональних відносинах світового співтовариства став предметом пильної уваги політологів, юристів, істориків, психологів та інших науковців. Але незважаючи на значний суспільний інтерес, чіткої концепції тероризму, яка б із точки зору кримінологічної науки розкривала суттєві характеристики цієї небезпеки і тим самим вказала на шляхи її запобігання та створення можливостей протидії, поки що не розроблено. Відсутність ефективних механізмів боротьби з тероризмом визначається сьогодні як одна із загроз національній безпеці нашої держави.

Незважаючи на велику кількість наукових праць юристів, психологів і соціологів, публікацій журналістів із питань тероризму, ця проблема, на жаль, досить далека від свого практичного вирішення. Існує багато прогалин, які ще не досліджені, зокрема, кримінологами.

Сьогодні не існує єдиного визначення поняття «тероризму», проте це є насущною потребою теорії і практики протидії цьому негативному явищу. Правоохоронним органам та іншим



організаціям, які ведуть боротьбу з тероризмом, потрібно мати чітке уявлення щодо предмета своєї діяльності.

Завдання сучасної юридичної науки полягає в тому, щоб розробити науково обґрунтовані критерії ідентифікації тероризму, які дозволяють не тільки відмежувати тероризм від суміжних загальносоціальних і загальнокримінальних категорій, але й удосконалювати на цій базі антитерористичне законодавство.

Розроблення універсального визначення тероризму дозволить узагальнити статистичні дані, які стосуються кількості вчинених терористичних актів, типових методів та форм їх скоєння, а також причин даного феномену та тенденцій розвитку. Відсутність єдиного критерію, який дозволяє виявити основні складові елементи визначення терміна «тероризм», відзначала у своїй роботі, зокрема, Генеральна Асамблея ООН [2]. Кожна держава дає юридичне тлумачення тероризму, яке базується на наявній у ній кримінальної та соціально-політичної ситуації [3, с. 135–143].

Усього ж у сучасних наукових і тлумачних (мовних) джерелах за різними оцінками налічується понад 100 визначень поняття тероризму, але жодне з них не стало класичним, загально-визнаним. Перелічувати їх усі немає потреби, тому що більшість дослідників цього суспільно небезпечного явища одностайні у своїх висновках відносно того, що тероризм є специфічною формою насильства, яке спрямоване проти невинних людей [4, с. 458].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови тероризм визначається так: «Здійснення, застосування терору, діяльність і тактика терористів», а власне поняття терор – «найгостріша форма боротьби проти політичних супротивників із застосуванням насильства аж до фізичного знищення. Надмірна жорстокість стосовно кого-небудь, залякування» [5, с. 892].

У вітчизняній юридичній енциклопедії тероризм трактується як політика і практика терору, кримінально-правове явище. Також вказується на те, що він зазвичай не має тотального, масового характеру, вчинюється екстремістською групою чи організацією [6, с. 48].

Автори вітчизняного тлумачного словника юридичних термінів за редакцією В.Г. Гончаренка запропонували розглядати тероризм як певний метод досягнення політичних цілей, який вчинюється окремими рухами та угрупованнями шляхом переслідувань, мордувань і вбивств політичних діячів, службовців, бізнесменів та заручників [7, с. 95].

Таким чином, визначення, які наводяться в довідкових юридичних виданнях, свідчать про відсутність єдиного підходу до розуміння сутності сучасного тероризму з юридичної точки зору.

Уперше спробували розкрити зміст поняття «тероризм» на III Конференції з уніфікації законодавства про кримінальну відповідальність (Брюссель, 1930 р.) шляхом перерахування злочинних діянь, які можуть кваліфікуватися як тероризм. Розроблення цього питання учасники конференції намагалися реалізувати за двома основними напрямками – під кутом зору внутрішнього законодавства, а також із урахуванням міжнародно-правових підходів у боротьбі зі злочинністю, які формувалися на той час. На V Конференції з уніфікації законодавства про кримінальну відповідальність (Мадрид, 1933 р.) було прийнято резолюцію, відповідно до якої тероризм розглядали як застосування будь-якого засобу, здатного тероризувати населення із метою знищення усіякої соціальної організації [8, с. 75].

На другому засіданні Багатодисциплінарної групи Ради Європи, яке стосувалось міжнародних заходів у боротьбі з тероризмом (18-21 лютого 2002 р., м. Страсбург), практично всі представники висловилися щодо доцільності опрацювання єдиного терміна «тероризм», який має застосовуватися на міжнародному та національному рівнях [8, с. 75]. Уніфікація визначення даного явища як на національному, так і на міжнародному рівнях є однією з необхідних

передумов щодо спільної міждержавної боротьби проти тероризму, особливо тоді, коли тероризм виходить за межі державних кордонів. Із приєднанням до антитерористичних угод багатьох держав, у тому числі і України, виникають зобов'язання щодо надання правової допомоги щодо здійснення міжнародного співробітництва в ході розслідування терористичних злочинів, кримінального переслідування і екстрадиції терористів.

У багатьох міжнародних документах хоча і містяться визначення поняття «тероризм», проте останні не мають універсального міжнародно-правового значення через те, що відсутній єдиний універсальний міжнародний договір про боротьбу з тероризмом. Генеральна Асамблея ООН у своїх резолюціях про національний, релігійний та міжнародний тероризм не дала універсального визначення цього явища. Робоча група з розроблення політики ООН щодо тероризму у своїй доповіді від 6 серпня 2002 р. у п. 13 вступної частини відзначила, що «тероризм є злочинним актом, однак дещо більшим, ніж звичайне злочинне діяння» [9, с. 138].

У законодавстві зарубіжних держав також не існує єдиного підходу до розуміння сутності цього явища. У законодавчих актах тероризм визначають переважно широко, нечітко та в кінцевому рахунку розмито. Такого роду визначення припускають різні тлумачення даного поняття. Наявність одностайності у цьому питанні виступає необхідною передумовою для протидії тероризму як явищу, що набуло глобального характеру в сучасних умовах. Із метою подолання розбіжностей у розумінні суті цього явища серед держав – членів СНД навіть пропонувалося створення модельного закону про боротьбу з тероризмом [10, с. 7–10], ядром якого мали б бути визнані світовим співтовариством правові засади боротьби з тероризмом та принципи побудови правового механізму його подолання.

Як уже зазначалося, до цього часу не відбулося становлення загальновизнаного поняття тероризму у його класичному розумінні. У міжнародних конвенціях держав – учасниць боротьби з тероризмом містяться лише окремі ознаки цього небезпечного явища.

У Міжнародній конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму у ст. 2, яка була підписана Україною 8 червня 2000 р. і ратифікована Верховною Радою України 12 вересня 2002 року, зазначається:

«Будь-яка особа чинить злочин за змістом цієї Конвенції, якщо вона будь-якими методами, прямо чи опосередковано, незаконно та умисно надає кошти або здійснює їх збір із наміром, щоб вони використовувались, або з усвідомленням того, що вони будуть використані, повністю чи частково, для вчинення:

1) будь-якого діяння, яке являє собою злочин відповідно до сфери застосування одного з договорів, перелічених у додатку, та до визначення, що міститься в ньому;

2) будь-якого іншого діяння, спрямованого на те, щоб викликати смерть будь-якої цивільної особи або будь-якої іншої особи, яка не бере активної участі у воєнних діях у ситуації збройного конфлікту, або заподіяти їй тяжке тілесне ушкодження, коли мета такого діяння в силу його спрямування чи контексту полягає в тому, щоб залякати населення чи змусити уряд чи міжнародну організацію вчинити будь-яку дію або утриматись від неї» [11].

Із невеликими редакційними відмінностями дане визначення тероризму, яке визначає його головні характерні ознаки, міститься майже у всіх міжнародних конвенціях, що стосуються питань боротьби міжнародного співтовариства із цим суспільно небезпечним явищем.

Наукові розроблення поняття тероризму тривають. Кожен автор до висвітлення цього питання підходить по-різному, беручи при цьому до уваги різні аспекти, рівні та форми прояву даного явища.

В.Ф. Антипенко визначає тероризм як «застосування насильства з метою впливу на недоторканні національні та наднаціональні інститути, що призвело до невинних жертв або

настання суспільно небезпечних наслідків, або таке, що утворює загрозу їх настання», що, на його погляд, становить вичерпну сукупність ознак, які характеризують це суспільно-небезпечне діяння як конкретний злочин, досить повно відображаючи два найістотніші його чинники: суспільну небезпечність і протиправність [12, с. 151].

За твердженням С.А. Зелінського, «тероризм – це злочинна діяльність, що полягає у використанні, загрозі використанню або створенні умов для використанню насилля загрозового (терористичного) спрямування. Загрозливе (терористичне) насилля слід розуміти як насилля, що використовується з метою залякування держави, суспільства і окремих груп населення, або насилля, що полягає в навмисному застосуванні засобів, здатних викликати колективну небезпеку для людей, і має, у силу цього, загрозливий ефект» [13, с. 171].

Я.Ю. Кондратьєв та В.О. Глушков зазначають: «Найбільш повно відповідає сутності його (тероризму) визначення погроза застосування насильства, а також його застосування, які породжують почуття страху як в окремих громадян, так і серед багатьох людей, і розраховані на їх залякування та породження недовіри до органів державної влади, сумнівів щодо їх спроможності протидіяти цим злочинним проявам» [14, с. 220].

Як бачимо, в наведених визначеннях міститься більшість характерних ознак тероризму, та немає суттєвих розбіжностей у підходах різних науковців до вирішення цього проблемного питання.

На думку В.П. Журавльова, Б.В. Романюка та В.В. Коваленка, «тероризмом визнається організація озброєних угруповань із метою досягнення будь-якої політичної мети шляхом демонстративних вбивств невинних мирних громадян, спричинення шкоди їхньому здоров'ю, застосування до потерпілих жорстоких тортур, а також учинення вибухів, підпалів, захоплень заручників або інших загальнонебезпечних дій, визнаних такими міжнародними угодами, ратифікованими Верховною Радою України; а також погроза вчинити такі дії в умовах реальної можливості їх вчинення» [15, с. 31].

В.В. Устинов вважає, що «тероризм – протиправне умисне застосування насильства або погроза його застосування по відношенню до особи, а також знищення або пошкодження, або погроза пошкодження, або псування майна та інших матеріальних об'єктів, що здійснюються для наведення остраху на населення з метою примушення уряду або міжнародної організації виконати або утриматися від виконання якої-небудь дії, а також для серйозної дестабілізації або руйнування основних політичних, конституційних, економічних або соціальних структур країни або міжнародної організації» [15, с. 17].

В.С. Комісаров та В.П. Ємельянов стверджують, що «тероризм – це публічно скоєні загальнонебезпечні дії або загроза таких, що спрямовані на наведення остраху на населення або соціальні групи з метою прямого або побічного впливу щодо прийняття рішення або відмови від нього в інтересах терористів» [17, с. 38].

Позиція Е.Ф. Побігайло полягає в тому, що «тероризм – це соціальне явище, яке є родовим поняттям стосовно різних форм прояву терористичної діяльності, конкретними проявами якої виступають терористичні акти індивідуального політичного терору, диверсія, захоплення заручників, захоплення або викрадення судна повітряного чи водного транспорту, або залізничного транспорту, збройні напади на населені пункти і інші об'єкти. За ці конкретні злочини і слід встановлювати кримінальну відповідальність» [18, с. 203].

Вищенаведена точка зору відповідає визначенню тероризму яке дається в міжнародному праві, зокрема в переліку діянь такого роду, що вказані в Європейській конвенції з боротьби з тероризмом (1977 р.). У зв'язку із цим було переглянуто ряд вітчизняних правових норм, що стосуються злочинів терористичного спрямування, з позиції розширення їх трактування, віднесення до терористичних діянь, що традиційно не вважалися такими у вітчизняному

законодавстві. Ними стали такі види злочинів: захоплення заручників, бандитизм, умисне ушкодження залізничних колій та ін.

В.Н. Кубальський пропонує своє визначення: «Тероризм – явище, яке охоплює собою ідеологію, організаційну структуру і суспільно небезпечну діяльність, що полягає у вчиненні чи погрозі вчинення терористичних злочинів, спрямованих на залякування населення і вчинення із метою здійснення впливу на прийняття рішень органами державної влади або міжнародними організаціями» [19, с. 9].

На думку В.А. Ліпкана, «тероризм – це такі загальнонебезпечні дії або погроза ними, що вчиняються публічно, посягають на суспільну безпеку та спрямовані на створення в соціальній сфері обстановки страху, неспокою, пригніченості з метою прямого або непрямого впливу на прийняття будь-якого рішення або відмови від нього в інтересах винних» [20, с. 63].

Так, А.Є. Жалінський зазначає: «Тероризм варто розглядати як планомірне застосування насильницьких методів невеликими за чисельністю групами для впливу на недоторканність національних і інтернаціональних інститутів, насамперед урядів, іноді зі спеціальною метою викликати репресії з боку держави або примусити до іншої поведінки відносно дій терористів» [21, с. 110].

У Законі України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. під тероризмом розуміється «суспільно-небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади, вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей» [22].

На думку автора, дане визначення поняття тероризму є нечітким, воно припускає численні тлумачення та може охоплювати собою діяння, які не є тероризмом. Підтвердженням цього є використання законодавцем у даному Законі слів «...або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей», що робить таке визначення безмежним. У вищевикладеному визначенні немає чіткої вказівки на «терористичні» цілі як ознаку, яка змогла б відмежувати тероризм від інших суспільно небезпечних діянь. Тому ми вважаємо, що дане поняття вимагає певного вдосконалення.

**Висновки і перспективи.** Багатоаспектний підхід даного явища зумовив складну природу тероризму та різноманітність його визначень. Проаналізувавши різні точки зору із приводу розгляданого питання, відзначимо, що всі вони мають право на існування, тому що, аналізуючи той чи інший аспект досліджуваного явища, науковці використовують різні підходи до вирішення обговорюваної проблеми.

Виходячи з вищезазначеного, запропоноване авторське визначення даного явища: «Тероризм – це антисуспільне явище, яке проявляється в мирний час і полягає в публічному використанні, погрозі використанні насильства до невизначеного кола осіб, а також знищенні чи пошкодженні майна, інших матеріальних об'єктів із метою наведення остраху на населення та/або здійснення впливу на прийняття рішень органами державної влади чи міжнародними організаціями».

### Список використаних джерел.

1. Terrorism and Societies by Stephen Vertigans. London: Ashgate Publishing, Ltd., 2013, 206 pp.
2. ООН бореться против тероризма. великийльний секретарь. Доклады. Меры по ликвидации междунар. тероризма. Док. ООН А/44/456 от 25 авг. 1999г. URL : [http://www.un.org/russian/terrorism/sg\\_reports.shtml](http://www.un.org/russian/terrorism/sg_reports.shtml).

3. Коваленко В.В., Журавльов В.П. Кримінально-правовий аспект тероризму. *Актуальні проблеми держави та права: зб. наук. праць*. Вип. 8. Одеса : Юрид. літ., 2000. С. 135–143.
4. Словник іноземних слів / Уклад. С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута. Київ : УРЕ, 1975. 663 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
6. Хавронюк М.І. Тероризм / *Юридична енциклопедія*: В 6 т. Редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т-Я. 2004. С. 47–50.
7. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін. ; за ред. В.Г. Гончаренка. Київ : Либідь, 2003. 320 с.
8. Трайнин А.Н. Защита мира и уголовный закон. Москва : Наука, 1969. 455 с.
9. Международно-правовые основы борьбы с терроризмом : Сб. док. / Сост. В.В. Овчинский. Москва : ИНФРА-М., 2003. 480 с.
10. Куликов А.С. Ответы на вопросы гл. ред. альманаха «Организованная преступность, терроризм и коррупция». *Организованная преступность, терроризм и коррупция: Криминолог. ежекварт. альманах*. Вып. 2. Москва : Юристь, 2003. С. 7–10.
11. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму від 09.12.1999 р. URL : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_518](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_518).
12. Антипенко В.Ф. Поняття тероризму (кримінально-правове визначення). *Право України*. 1999. № 2. С. 148–151.
13. Зелінський С.А. До питання про визначення тероризму. *Вісник Одеського інституту внутрішніх справ*. 1999. № 4. С. 167–171.
14. Кондратьев Я.Ю., Боротьба з тероризмом на сучасному етапі: проблеми визначення аспектів політико-правової стратегії. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ України*. 1996. № 1. С. 218–221.
15. Журавльов В.П. Тероризм : сучасний стан та міжнародний досвід боротьби. Київ : НАВСУ, 2003. 452 с.
16. Устинов В.В. Государственная антитеррористическая стратегия: общая концепция и правовые аспекты. *Государство и право*. 2003. № 3. С. 14–17.
17. Комиссаров В.С. Террор, терроризм, «государственный терроризм»: понятие и соотношение. *Вестник Московского университета*. 1999. № 5. С. 34–45.
18. Побегайло Э.Ф. Терроризм и уголовная ответственность. Актуальные проблемы Европы. *Проблемы терроризма: проблемно-тематический сб.* 1997. № 4. С. 197–203.
19. Кубальський В.Н. Кримінально-правові проблеми протидії тероризму в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право». Київ, 2007. 20 с.
20. Ліпкан В.А. Боротьба з тероризмом: у визначеннях та поняттях : словник. Київ : Магістр ХХІ сторіччя, 2009. 162 с.
21. Жалинский А.Э. Насильственная преступность и уголовная политика. *Советское государство и право*. 1993. № 3. С. 101–112.
22. Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25.

УДК 343.24:343278

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-158-165>

**Ш. Б. Давлатов**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правоохоронної діяльності  
та кримінально-правових дисциплін  
Університету митної справи та фінансів

### ОСОБЛИВОСТІ ПРИЗНАЧЕННЯ ДОДАТКОВОГО ПОКАРАННЯ У ВИГЛЯДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ПРАВА ОБІЙМАТИ ПЕВНІ ПОСАДИ АБО ЗАЙМАТИСЯ ПЕВНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

*У статті розглядаються проблемні питання призначення додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Зокрема, застосування цього виду додаткового покарання за правилами, що існують, та їх відповідність вимогам ст. 61 Конституції України.*

*Доведено, що застосування покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю як основного і як додаткового покарання може бути правильним тільки щодо характеру покарань і не відповідає їхній змістовній сутності.*

*Досліджується відповідність положень цього виду додаткового покарання з точки зору принципу верховенства права. Запропоновано ввести обмеження даного виду додаткового покарання в зазначених строках. Визначено основні принципи призначення покарань через комплексне поєднання загальноправових і галузевих принципів. Зазначена необхідність приведення правила призначення додаткових покарань у відповідність до вимог принципу верховенства права.*

*У статті висвітлюються і аналізуються передумови застосування додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.*

*Констатується, що за досліджуваною нормою суду надається право застосувати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю і в тих випадках, коли воно не передбачене у санкції статті Особливої частини КК, за якою особа притягується до кримінальної відповідальності. Така вказівка суперечить вимогам принципу визначеності покарання. Доведено непослідовність каральної політики держави, що знаходить своє відображення в їх суперечності вимогам Конституції України. Зрештою це значно зменшує правові гарантії захисту прав людини, оскільки суду надається право на застосування додаткових покарань у випадках, коли вони не передбачені статтею КК, за якою винна особа притягується до кримінальної відповідальності. Розкривається широкий простір для судового свавілля.*

*Ключові слова: правила призначення покарання, загальні засади призначення покарання, спеціальні правила призначення покарання, принципи призначення покарання.*

#### ***Sh. B. Davlatov. Peculiarities of the purpose of the additional punishment as a loss of the right to certain employment or to act in certain activities***

*The article deals with the problematic issues of imposing additional punishment in the form of deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities. In particular, the application of this type of additional punishment under the existing rules and their compliance with the requirements of Art. 61 of the Constitution of Ukraine.*

*It is proved that the imposition of deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities as primary and as additional punishment may be correct only on the character of the punishments and does not correspond to their nature.*

*Compliance with the provisions of the imposition of this type of additional punishment in terms of the rule of law is examined.*

*It is suggested to introduce restrictions on this type of additional punishment within the specified time limits. The basic principles of sentencing are determined through a complex combination of general and special*

© Ш. Б. Давлатов, 2019

*principles. The necessity of harmonizing the rules of imposing additional punishments with the requirements of the rule of law was mentioned.*

*The article covers and analyzes the preconditions for applying additional punishment in the form of deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities.*

*It is stated that the court has the right to impose punishment in the form of deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities even without reference to a sanction of an article in the Special Part of Criminal Code of Ukraine.*

*These provisions reflect the inconsistency of the punitive policy of the state, which is reflected in their contradiction with the requirements of the Constitution of Ukraine. In the end, this significantly reduces the legal guarantees for the protection of human rights, since granting the court the right to apply additional penalties in cases where they are not provided for by the Criminal Code, by which the guilty person is held criminally liable. It opens up a wide area for judicial arbitrariness. On the other hand, the absence of a clear legislative definition of the limits of criminal law repression for specific offenses makes it impossible to properly exercise the right of citizens to demand the imposition of adequate punishment.*

*Key words: rules of sentencing, general principles of sentencing, special rules of sentencing.*

**Постановка проблеми.** Одними з найважливіших та найскладніших у кримінально-правовій доктрині були і залишаються проблеми призначення покарання. Неправильне призначення покарання може звести нанівець усі зусилля органів досудового розслідування і суду із кваліфікації скоєного кримінального правопорушення, дискредитувати систему правосуддя у цілому. Повною мірою це стосується і питань призначення додаткових покарань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти проблематики призначення покарання у кримінальному праві розглядали такі українські та зарубіжні вчені, як: А.А. Ашин, Л.В. Багрий-Шахматов, М.І. Бажанов, В.М. Бурдін, І.М. Гальперін, В.К. Грищук, Т.А. Денисова, О.О. Дудоров, І.І. Карпець, Л.Л. Кругліков, П.С. Матишевський, В.О. Навроцький, Г.П. Новосьолов, Б.С. Никифоров, О.М. Полтавець, В.Д. Соловійов, С.А. Тарарухін, А.П. Тузов, В.І. Тютюгін, С.Д. Шапченко, О.М. Фролова, М.Д. Шаргородський, М.І. Хавронюк, С.С. Яценко та інші.

**Мета статті** – дослідження юридичної природи, загального механізму та особливостей призначення додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як специфічного етапу застосування кримінально-правових норм.

**Виклад основного матеріалу.** Особливу увагу під час призначення додаткових покарань необхідно приділяти загальним та спеціальним правилам їх призначення, оскільки сама їх сутність проявляється в тому, що вони посилюють карально-виправний вплив на особу, до якої вони застосовуються. І якщо при цьому допускається безпідставне посилення кримінально-правової репресії, це завжди супроводжується порушенням прав і законних інтересів людини. Тому самі правила призначення додаткових покарань мають виключати можливість такого їх застосування і забезпечувати поглиблення гуманізації кримінально-правового регулювання суспільних відносин.

Значимість цієї проблеми суттєво підвищується ще й тим, що застосування додаткових покарань за своїм змістом проявляється у призначенні двох покарань за один і той самий злочин. Таке їх поєднання в окремих випадках викликає занепокоєння тим, що це може призвести до порушення важливого конституційного положення, відповідно до якого людина не може двічі притягуватися до юридичної відповідальності одного виду за один і той самий злочин.

Концептуальний аналіз додаткового покарання показав, що за формальними ознаками застосування додаткових покарань відповідно до чинних правил їх призначення в окремих випадках дійсно являє собою друге покарання за один і той самий злочин. Але з іншого боку, в наведеній аргументації відображена законодавча непослідовність у цих правилах, а також

негативний вплив на їх формування відсутності законодавчого визначення поняття додаткового покарання. Виходячи із цього, основним напрямком удосконалення правил призначення додаткових покарань має бути законодавче визначення науково-обґрунтованого поняття додаткового покарання і внесення на його основі відповідних змін і уточнень до правил їх призначення.

У цьому аспекті на особливу увагу, на наш погляд, заслуговують такі положення.

По-перше, додаткове покарання призначається як додаток до основного і не може застосовуватися як самостійне покарання. Це випливає із самої назви покарання, яка значною мірою відображає його соціальне призначення. З одного боку, максимальні межі основних покарань законодавець визначив такими, які забезпечують співрозмірність покарань і тяжкості злочинів, передбачених Особливою частиною КК. Отже, потреби в посиленні кримінально-правової репресії за рахунок якихось додаткових кар немає. Ця задача вирішується в межах основних покарань, тим більше, що діапазон такого посилення значно розширюється наявністю можливості застосування альтернативних покарань.

З іншого боку, конституційний аналіз додаткових покарань дозволяє дійти висновку, що основною метою покарання є виправлення засудженого. Відомо, що застосування каральних правообмежень може бути ефективним тільки тоді, коли перед покаранням поставлені реальні цілі. Виправлення засудженого може забезпечити тільки основне покарання, яке призначається з урахуванням тяжкості вчиненого злочину, особи, яка його вчинила, та обставин вчинення злочину. Додаткові покарання з їхнім карально-виправним потенціалом не розраховані на самостійне забезпечення реалізації цілей покарання, вони тільки сприяють їх досягненню шляхом корегування, додавання іншого змісту кари. Саме тому додаткові покарання за своїм соціальним призначенням не мають самостійного значення і не застосовуються як самостійні покарання. Їх значення як додатку до основного покарання полягає в тому, що каральний зміст правообмежень додаткових покарань специфічний, відображає характер злочинів, за які винна особа притягується до кримінальної відповідальності, і з урахуванням характеру вчиненого злочину їй призначається відповідне додаткове покарання. Тому, незважаючи на те, що додаткове покарання за своїми властивостями здійснює певний каральний вплив і застосовується судом як державний примус, його застосування здійснюється не для посилення кари, а для корегування змістовної спрямованості впливу на засудженого карально-виправного потенціалу об'єднаного покарання в цілому.

На нашу думку, специфічні властивості додаткового покарання і особливості його соціального призначення мають бути відображеними на законодавчому рівні, що забезпечить єдність у його застосуванні і концептуальну єдність правозастосовної практики в цілому.

По-друге, виходячи зі змісту наведеного поняття додаткового покарання, слід дійти висновку про недоцільність класифікації додаткових покарань на дві підгрупи.

Відомо, що відповідно до ст. 52 КК покарання поділяються на основні і додаткові. При цьому названа норма КК чітко визначила, які покарання можуть застосовуватись тільки як основні, а які застосовуються тільки як додаткові. У той самий час ч. 3 ст. 52 КК визначає, що «штраф та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю можуть застосовуватися як основні і як додаткові покарання» [2].

За своїм змістом це положення певною мірою суперечить сутності поняття додаткового покарання, особливо в аспекті його соціального призначення.

На нашу думку, твердження про те, що покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю може застосовуватися і як основне, і як додаткове покарання, може бути правильним тільки щодо характеру покарань і не відповідає їх змістовній сутності.



Так, покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю відповідно до ч. 1 ст. 55 КК може бути призначене як основне покарання на строк від двох до п'яти років, а як додаткове покарання воно призначається на строк від одного до трьох років. Отже, це законодавче визначення двох окремих видів покарань. Як видно, за своїм характером вони є тотожними. Критерієм їх розмежування є обсяг карального потенціалу, визначеного термінами покарань, а не характер правообмежень. Тому законодавець чітко визначає, що додатковим покаранням цього виду може бути не будь-яке позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а тільки таке, яке призначається на строк від одного до трьох років. Також визначається і основне покарання цього виду, яке відповідно до ч. 1 ст. 55 призначається на строк від двох до п'яти років. Як видно, це різні покарання за каральним потенціалом. При цьому зі змісту ст. 55 КК випливає однозначний висновок про те, що покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком від одного до двох років застосовується тільки як додаткове і не може застосовуватись як основне покарання. Тоді як таке ж за змістом покарання, але визначене строком від трьох до п'яти років, застосовується як основне і не може застосовуватись як додаткове покарання. Вже це виключає можливість так категорично стверджувати, що покарання розглядуваного виду застосовується і як основне, і як додаткове покарання. І тільки строком від двох до трьох років позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю дійсно може застосовуватись і як основне, і як додаткове покарання. Очевидно, законодавець виходить із того, що позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю строком до двох років дійсно не має самостійного значення, а точніше, змістовно і функціонально не спроможне вирішувати завдання реалізації мети покарання, і саме тому визначає його як таке, що не може застосовуватись як основне покарання. Але тоді постає питання щодо доцільності застосування розглядуваного виду покарання в якості додаткового і в тих випадках, коли його строк становить три роки. Якщо законодавець дійшов висновку про можливість забезпечення досягнення мети покарання під час застосування карально-виправного потенціалу в зазначених межах, а тому передбачається можливість застосування такого покарання в якості основного, – тоді важко погодитися з тим, що вирішення цієї проблеми можна розглядати як додаток до кари чи превенції злочинів. На нашу думку, доцільно ввести обмеження додаткового покарання в зазначених строках, і у зв'язку із цим пропонується ч. 1 ст. 55 КК викласти в такій редакції: *«Позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю може бути призначено як основне покарання на строк від двох до п'яти років або як додаткове покарання на строк від одного до двох років»*.

3. Положення, закладені в поняття додаткового покарання, набувають реального значення, якщо на законодавчому рівні забезпечується їх фактична реалізація правилами призначення додаткових покарань. І перш за все, це має знайти своє відображення в позиції законодавця щодо переорієнтації соціального призначення додаткових покарань. Отже, самі правила мають обмежити можливість спеціального посилення кримінально-правової репресії шляхом застосування додаткових покарань. А точніше – створити умови виключення постановки такої мети.

Одним із напрямків реального забезпечення вирішення цієї задачі є вдосконалення правил призначення додаткових покарань у відповідності до вимог принципів їх призначення. При цьому слід керуватися принципом зосередження, відповідно до якого необхідно сфокусувати стратегію боротьби зі злочинністю на вирішенні ключових першочергових завдань. Принципів призначення покарань може бути безліч, оскільки саме поняття «принципів права» використовується в найрізноманітніших контекстах і значеннях. Тому спроба запровадити всі відомі принципи призначення покарання одночасно не забезпечує ефективності

## Проблеми правоохоронної діяльності

---

правозастосовної діяльності. Доцільно визначити головні з них, які безпосередньо формують мотивацію на досягнення цілей покарання з урахуванням вимог сьогодення. Важливо врахувати і ту обставину, що в цій сфері необхідно забезпечити комплексне поєднання загально-правових і галузевих принципів. Їх поєднання може бути найбільш ефективним, якщо останні, тобто галузеві принципи, які мають прикладний характер, групуватимуться за певними об'єднуючим ознаками і в той самий час окремі їх групи охоплюються конкретними загальноправовими принципами. На нашу думку, для успішного вирішення задач нашого дослідження з вищезгаданих принципів доцільно виділити такі:

- 1) принцип верховенства права;
- 2) принцип гуманізму;
- 3) принцип справедливості.

Одним із найголовніших принципів правової держави є принцип верховенства права. Це базовий принцип, оскільки він визначає для правової держави «умови життєдіяльності всього соціального організму, тобто створення, існування і функціонування державних органів і громадських організацій, соціальних спільностей, ставлення до них, а також взаємовідносини окремих громадян» [1, с. 124]. Пояснюється це тим, що на сучасному етапі розвитку суспільства, враховуючи минуле нашої країни і сучасний стан у всіх сферах життєдіяльності України, верховенство права є найбільш універсальним і значущим соціальним регулятором. Із цього слідує, що забезпечення безумовного виконання положень і вимог принципу верховенства права є обов'язковою передумовою побудови правової держави, а значить, і фундаментальним завданням всього суспільства в умовах становлення незалежності України. Виходячи із цього, ст. 8 Конституції України визначає, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права». Конституція має найвищу юридичну силу.

Звертає на себе увагу та обставина, що верховенство права – це не єдиний конституційний принцип, але текстуального закріплення безпосередньо в нормах Конституції набув тільки він. При цьому слід врахувати і ту особливість, що Конституція затвердила принцип верховенства права, а не верховенства закону. У цьому виявляється новий підхід до оцінки співвідношення права і закону не тільки в теоретичному плані, а й у практиці їх застосування. Виходячи з того, що принцип верховенства права базується на ідеях природного права і враховуючи те, що Конституція України визначила людину найвищою соціальною цінністю, захист її життя, здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки є головним завданням кримінального права. Такий висновок підтверджується і тим, що в ч. 2 ст. 3 Конституції України категорично підкреслюється, що «утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Ці положення надзвичайно важливі для кримінального права, оскільки в такий спосіб Конституція визначила людину як основний об'єкт кримінально-правової охорони, що слід розглядати як складовий елемент конституційної стратегії на побудову правової держави. Звідси стрижневим напрямом боротьби зі злочинністю має бути боротьба за людину.

Наведені конституційні положення визначають, що весь процес застосування державою кримінальних покарань має бути орієнтованим як на захист суспільства від злочинних посягань, так і на збереження особи того, хто вчинив злочин, його вдосконалення і повернення в суспільство. Ось чому виправлення засуджених визнається головною метою покарання, і це повністю відповідає конституційним положенням. Тому реалізація конституційно визначених завдань кримінального законодавства забезпечується вказівкою головного закону нашої держави в ч. 2 ст. 8 на те, що «Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй». Цим і забезпечується дієвість конституційних принципів, у тому числі і принципу верховенства права. Щодо вдосконалення правил призначення додаткових покарань з урахуванням

специфіки завдань нашого наукового дослідження, то висхідним є конституційне положення, сформульоване в ч. 1 ст. 61 Конституції, відповідно до якого «ніхто не може бути вдвічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне і те саме правопорушення».

Для забезпечення реалізації цього положення необхідно, перш за все, правила призначення додаткових покарань привести у відповідність до вимог принципу верховенства права.

За доктриною кримінального права України «злочинець зобов'язаний бути засудженим за вчинений злочин, ... у той самий час він має право на те, щоб до нього була застосована саме та стаття КК, яка забороняє вчинене ним діяння; щоб покарання було призначено йому в межах санкції даної статті, враховані відповідні положення Загальної і Особливої частин КК» [2]. Для реалізації цього права важливе значення має ст. 57 Конституції України, відповідно до якої «кожному гарантується право знати свої права і обов'язки».

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом».

У даному разі йдеться про закон про кримінальну відповідальність, якій мав силу на момент вчинення певною особою злочину, оскільки саме він визначає злочинність і караність вчиненого нею діяння. Ураховуючи важливість цих положень для забезпечення гарантій захисту прав громадян України, Конституція визначила чіткий порядок прийняття законів України та їх оприлюднення для ознайомлення з їхнім змістом всіх громадян. Зокрема, ч. 5 ст. 94 Конституції передбачає, що «закон набирає чинності через десять днів із дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування».

Таким чином, громадяни мають можливість ознайомитись зі змістом законів про кримінальну відповідальність, які і визначають кримінально-правові заборони та міри кримінального покарання, що призначається за їх вчинення.

Це важливо у зв'язку з тим, що відповідно до ч. 2 ст. 65 КК «особі, яка вчинила злочин, має бути призначене покарання, необхідне й достатнє для її виправлення та попередження нових злочинів». Крім того, суд може призначити більш м'яке покарання, ніж передбачене законом, більш суворе остаточне покарання за сукупністю злочинів чи сукупністю вироків, мотивувати необхідно також застосування пом'якшуючих чи обтяжуючих обставин тощо. Необхідність мотивування конкретної міри покарання зумовлюється і тим, що санкції КК України передбачають тільки відносно визначені або альтернативні покарання.

Отже, у вирокі суду поєднується дія галузевих принципів визначеності покарання у судовому вирокі та обґрунтованості покарання і обов'язковості його мотивування, що дає можливість засудженому отримати досить адекватну інформацію про каральну мотивацію держави в даному випадку. Проте це не повною мірою відповідає потребам засуджених, а в окремих випадках вони не мають можливості за наявною інформацією оцінити законність призначення кримінальних покарань, особливо у випадках призначення додаткових покарань.

Як бачимо, додаткові покарання тут є обов'язковим, їх призначення значно посилює каральний потенціал основного покарання у вигляді позбавлення волі строком на п'ятнадцять років. У даній ситуації явно виражене прагнення законодавця кардинально посилити кримінально-правову репресію, оскільки відбування засудженим покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади через п'ятнадцять років після його призначення не може мати ніякої спрямованості на досягнення позитивної мети.

З іншого боку, за доктриною кримінального права України виконання покарання має розпочинатись із дня вступу вироку у законну силу. У наведеному прикладі воно виконується через п'ятнадцять років, тобто після того, коли сплинули строки давності. У даному випадку посилення на те, що основне і додаткові покарання призначені одним вирокі, а виконання

цього вироку здійснюється з моменту вступу його в законну силу, не є обґрунтуванням законності його виконання щодо додаткового покарання. Конструкція розглядуваної норми не забезпечує концептуальну єдність змісту основного і додаткового покарань, додаткові покарання застосовуються тільки з метою посилення кримінально-правової репресії і чітко відображають їх соціальне призначення як другого покарання винного за один і той самий злочин. Тим більше, що і законодавець у ч. 3 ст. 55 КК підкреслює, що «призначення позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткового покарання до арешту, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців або позбавлення волі на певний строк – встановлено вироком суду, що набрав законної сили».

Отже, за відсутності забезпечення концептуальної єдності змісту основного і додаткового покарання таке поширення карального потенціалу додаткового покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю само по собі свідчить про те, що воно виконується декілька разів, що знаходить своє відображення у строках його фактичного виконання. Тому застосування додаткових покарань за такими правилами суперечить вимогам ст. 61 Конституції України.

Ця ситуація значно ускладнюється положенням, передбаченим ч. 2 ст. 55 КК України, яка визначає, що «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове покарання може бути призначене й у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті Особливої частини цього кодексу, за умови, що з урахуванням характеру злочину, вчиненого за посадою або у зв'язку із заняттям певною діяльністю, особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за ним права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю».

Тут ускладнення проявляється у двох аспектах. По-перше, зі змісту розрадуваної норми випливає, що дане додаткове покарання призначається не за злочин як такий, а у зв'язку з тим, що злочин був вчинений «за посадою або у зв'язку із заняттям певною діяльністю». Така побудова підстави застосування додаткового покарання певною мірою руйнує саму концепцію призначення покарання і характеризує його не як покарання, а як засіб безпеки. Правильність такого висновку підтверджується і такими словами наведеної норми: «Суд визнає за неможливе збереження за ним права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю». Тобто передумовою застосування додаткового покарання за цією нормою є не потреба покарати винного, а визнання неможливості збереження за винним відповідного права, чим виключається доступ цієї особи до посад чи діяльності, які використовувалися нею для злочинної діяльності.

Отже, в цьому положенні йдеться про формування зовсім іншої підстави застосування державного примусу, що кардинально змінює характер і соціальне призначення таких заходів примусу. Фактично це знаходиться поза межами предмета регулювання кримінального права і тому потребує певних уточнень.

По-друге, за досліджуваною нормою суду надається право застосувати покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю й у тих випадках, коли воно не передбачене в санкції статті Особливої частини КК, за якою особа притягується до кримінальної відповідальності. Така вказівка суперечить вимогам принципу визначеності покарання. Щоправда, доктрина кримінального права акцентує увагу на визначеності покарання у судовому вироку. Проте визначеність виду і строку чи розміру покарання має забезпечуватись перш за все законом про кримінальну відповідальність. Ця вимога впливає із ч. 2 ст. 1 КК, де сказано, що для здійснення свого завдання «кримінальний кодекс України визначає, які суспільно небезпечні діяння є злочинами та які покарання застосовуються до осіб, що їх вчинили». Зрозуміло, що йдеться не про загальне поняття злочину і систему пока-

рань, затверджену ст. ст. 51-52 КК. Законодавець вимагає чіткого визначення видів злочинів у конкретних статтях Особливої частини КК і конкретних покарань, які можуть призначатися за вчинення тих чи інших злочинів. Тільки так можна забезпечити ефективну практику правозастосування, що і є передумовою вирішення завдань КК.

### **Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.**

Наведені положення відображають непослідовність каральної політики держави, що знаходить своє відображення в їх суперечності вимогам Конституції України. Зрештою це значно зменшує правові гарантії захисту прав людини, оскільки надає суду право на застосування додаткових покарань у випадках, коли вони не передбачені статтею КК, за якою винна особа притягується до кримінальної відповідальності. Розкривається широкий простір для судового свавілля. З іншого боку, відсутність чіткого законодавчого визначення меж застосування кримінально-правової репресії за конкретні правопорушення унеможливорює належну реалізацію права громадян на вимогу призначення адекватного покарання.

### **Список використаних джерел:**

1. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25-26. С. 131.

УДК 348.98

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-166-172

**О. В. Карнаухов**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри правоохоронної  
діяльності та кримінально-правових дисциплін  
Університету митної справи та фінансів

**В. В. Варава**, кандидат юридичних наук,  
доцент, завідувач кафедри правоохоронної  
діяльності та кримінально-правових дисциплін  
Університету митної справи та фінансів

### АНТОЛОГІЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: НАУКОВІ ПОГЛЯДИ ТА ПРИНЦИПИ

Актуальною проблемою діяльності органів кримінальної юрисдикції з виявлення, розслідування та судового розгляду кримінальних деліктів є теоретична невизначеність категорії «криміналістичне забезпечення», її зміст та визначення. У статті досліджено історичні передумови виникнення та теоретичні проблеми розвитку теорії криміналістичного забезпечення. Надано та проаналізовано в ретроспективі позиції сучасних вчених криміналістів. Представлено основоположні концепції теорії криміналістичного забезпечення. Дослідження сучасного стану теорії криміналістичного забезпечення та її перспективного розвитку здійснювалось на основі методології системної діяльності, що надало можливість значно розширити її науково-практичний зміст. Показано генезис розвитку теорії криміналістичного забезпечення, який убачається у значному розширенні уяви про її практичну значущість через її розповсюдження не просто на кримінальні правопорушення, а і на кримінальні процесуальні процедури. Саме побудова гносеологічного уявлення пізнавальних процесів у сфері криміналістичного забезпечення може і повинна відбуватися в контексті наукового вдосконалення як самої категорії «криміналістичне забезпечення», так і її змісту. Історіографія цієї наукової категорії показує, що без належного криміналістичного забезпечення через визначення та поєднання її складових частин не може бути досягнуто мети у кримінальній процесуальній діяльності, а саме прийняття законного та справедливого остаточного рішення у кримінальному провадженні. При цьому криміналістичне забезпечення не є самоціллю під час відновлення соціальної справедливості – воно є засобом для досягнення мети кримінального судочинства. Сформульовано авторське бачення однієї з основних методологічних складових частин системної діяльності із криміналістичного забезпечення – принципів. Надано загальні категоріальні уявлення про поняття, зміст та визначення системи криміналістичного забезпечення діяльності органів кримінальної юрисдикції.

Ключові слова: криміналістика, системний підхід, підсистеми, криміналістичне забезпечення, кримінальні правопорушення, принципи.

#### **O. V. Karnauhov, V. V. Varava. Anthology of criminalistics providing: scientific views and principles**

Considered problem questions of functioning of the system of the criminalistics providing. The separate features of functioning of constituents of the above-mentioned are distinguished system. Opinions of scientists are analyzed. The point of view is offered in relation to general ideas about the features of functioning of the system of the criminalistics providing and mutual relations between the subsystem of the system.

The problem of the activity of the criminal jurisdiction in the detection, investigation and trial of criminal offenses that remains actual nowadays is the theoretical uncertainty of the "criminalistics providing" category, its content and definition. This article investigates the historical background and theoretical problems of the development of criminalistic theory, presents and analyzes the position of modern criminalistic scientists in retrospect, presents basic concepts of the theory of criminalistics providing. Research of the current state of criminalistic theory and its prospective development was carried out on the basis

© О. В. Карнаухов, В. В. Варава, 2019

*of the methodology of systematic activity, which made it possible to significantly expand its scientific and practical content.*

*The genesis of the theory of criminalistics providing is shown, which is seen in the considerable expansion of the idea of its practical importance due to its spread not only to criminal offenses but also to criminal procedural procedures. It is the construction of the gnoseological representation of cognitive processes in the field of forensic support that can and should take place in the context of the scientific improvement of both the category of "criminalistics providing" and its content. The historiography of this scientific category shows that without proper forensic support, by identifying and combining its components, one cannot achieve the goal of criminal procedural activity and making legal and fair final decision in the criminal proceedings. However, criminalistics providing is not a goal itself in the restoration of social justice, it is a means of achieving the purpose of criminal justice. The author's vision of criminalistics providing principles is formulated. The general categorical ideas about the concept, content and definition of the system criminalistics providing of the activity of bodies of criminal jurisdiction are given in this article.*

*Key words: criminalistics, approach of the systems, subsystems, criminalistics providing, criminal offences.*

**Постановка проблеми.** Актуальною проблемою діяльності органів кримінальної юрисдикції з виявлення, розслідування та судового розгляду кримінальних деліктів є теоретична невизначеність категорії «криміналістичне забезпечення», її змісту та визначення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Словосполучення «криміналістичне забезпечення», яке використовується в наукових публікаціях із 1981 року, в умовах сьогодення набуло нового змісту. У даний час у науковому середовищі дискутуються питання не лише щодо поняття криміналістичного забезпечення, визначення та його змісту, а й криміналістичного забезпечення окремих видів кримінальної процесуальної діяльності.

Саме побудова гносеологічного уявлення пізнавальних процесів у сфері криміналістичного забезпечення може і повинна відбуватися в контексті наукового вдосконалення як самої категорії «криміналістичне забезпечення», так і її змісту. Історіографія цієї наукової категорії показує, що без належного криміналістичного забезпечення через визначення та поєднання його складових частин не може бути досягнуто мети, а саме прийняття законного та справедливого остаточного рішення у кримінальному провадженні. Але криміналістичне забезпечення не є самоціллю, на подальших стадіях відновлення соціальної справедливості воно також є засобом для досягнення мети кримінального судочинства, але дана проблематика виходить за межі цього дослідження.

Формуванню теорії криміналістичного забезпечення сприяли фундаментальні розроблення основ кримінального судочинства такими відомими вченими, як С.А. Альберт, Ю.М. Грошевий, М.М. Міхєєнко, М.С. Строгович, Т.М. Добровольська, В.М. Тертишник, П.І. Репешко, Л.М. Лобойко, М.А. Чельцов та ін.

Методологічні, науково-практичні та організаційні проблеми виявлення та досудового розслідування кримінальних правопорушень опрацьовували вчені: К.В. Антонов, Н.С. Карпов, П.В. Цимбал, В.В. Лисенко, К.О. Чаплинський, В.Ю. Шепітько та ін.

Подальше розроблення основ теорії криміналістичного забезпечення здійснювали вчені: Т.В. Авер'янова, В.П. Бахін, В.А. Волинський, О.Н. Колісниченко, І.О. Ієрусалімов, Є.Д. Лук'янчиков, Г.Ф. Матусовський, М.П. Яблоков та ін.

Наукові дискусії вчених-криміналістів максимально повно охоплюють діяльність із виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, чим створюють умови для подальшого вдосконалення теорії «криміналістичного забезпечення», її визначення та змісту.

**Мета статті** – дослідження генезису теорії криміналістичного забезпечення, формулювання категорії, визначення її наукового змісту та поняття в контексті принципів права.

**Виклад основного матеріалу.** Історіографія наукового поняття «криміналістичне забезпечення» показує, що вчені-криміналісти, вбачаючи багатогранність кримінальної процесуальної діяльності з виявлення та досудового розслідування кримінальних правопорушень, активно продовжують дослідження теорії криміналістичного забезпечення, розширюючи її методологічні основи.

В юридичній науці і практиці поняття «забезпечення» не лише використовується досить часто, але й має різноманітне змістове навантаження. Так, у цивільному та господарському праві важливе значення надається виконанню цивільно-правових зобов'язань та забезпеченню позову. В адміністративному та адміністративно-процесуальному праві увага акцентується на заходах із забезпечення громадської безпеки. У кримінальному процесуальному праві врегульовується питання забезпечення цивільного позову в кримінальному провадженні та ін. Аналізуючи термінологічний зміст категорії, на наш погляд, слід окремо розглянути основні змістовні та методологічні складові частини поняття.

В етимологічному змісті термін «забезпечення» розуміється в аспектах, які запропоновані авторами Нового тлумачного словника української мови, а саме: 1. Надання чи створення матеріальних засобів. 2. Гарантування чогось. [1].

Також «забезпечувати – означає постачати щось у достатній кількості, задовольняти певні потреби, створювати надійні умови для здійснення чого-небудь, захищати що-небудь від небезпеки» [2].

Криміналістичне забезпечення як теорія та практична діяльність її суб'єктів не є автономним у житті суспільства, тому що, впливаючи на криміногенну ситуацію, отримує «рефлексійну петлю» від адресатів (*суспільства*) у напрямі чітко вираженої потреби щодо продовження та вдосконалення роботи зі збільшення та вдосконалення можливостей органів кримінальної юрисдикції з виявлення, розслідування та судового розгляду кримінальних правопорушень.

Теорія криміналістичного забезпечення на ранньому етапі свого розвитку знаходить відображення в наукових працях, авторами яких є Гончаренко В.І. [3], Грамович Г.І. [4], Чурпита В.В. [5], Попов Ю.В. [6], Іщенко А.В. [7, с.108–111], Галаган В.І. [8] та ін., наукові висновки яких розширюють та конкретизують діяльність органів кримінальної юрисдикції з виявлення, розкриття та розслідування кримінальних правопорушень.

Беляков К.І. [9] визначав окремий напрям – удосконалення розслідування злочинів.

Подальше вдосконалення теорія отримала в роботах Іщенка А.В. [10], Бахіна В.П. [11, с. 5–11], Сулейманова Д.І. [12]. У 1997 році А.В. Іщенко, Н.Д. Іщенко та І.О. Ієрусалимов видали довідник дисертаційних праць, захищених у вчених радах України під назвою «Криміналістическое обеспечение борьбы с преступностью» [13].

Аналізуючи теоретико-практичний зміст криміналістичного забезпечення слідчої діяльності, І.О. Ієрусалимов зазначав, що розробленню такої теорії передувало багаторічний період накопичення знань про її об'єкт і предмет у структурі відповідних спеціальних теорій. До наук, що сприяли створенню названої теорії, слід віднести насамперед криміналістику, кримінальний процес, управління, дидактику, психологію тощо. Спільний теоретичний базис у вигляді конкретних загальних положень, що однаковою мірою стосується кожної з них, поєднує названі науки в одну загальну систему [14].

В.В. Матвієнко під криміналістичним забезпеченням розумів «складне та багатопланове комплексне поняття, головним змістом якого є самостійна специфічна діяльність вчених-криміналістів і практиків щодо розроблення нових, пристосування чинних науково-технічних досягнень, а також їх упровадження у практику розслідування злочинів із метою оптимального вирішення її завдань» [15].

На наш погляд, ці підходи суттєво збагатили і наповнили сучасним змістом теорію криміналістичного забезпечення виявлення, розкриття та розслідування злочинів, але не в пов-



ному обсязі охоплюють її і, як результат, недостатньо повно відображають сутність самого явища – криміналістичного забезпечення» [16, с. 110–115].

Розуміючи термін «забезпечення» з позиції діяльнісного підходу, а саме як діяльність, частково погоджуємося з В.В. Матвієнком, який запропонував розглядати цей термін із двох боків, а саме як самостійну специфічну діяльність науковців-криміналістів та практиків із розроблення нових, пристосування відомих науково-методичних досягнень, а з іншого боку – впровадження їх у практику розслідування з метою оптимального виконання її завдань [17].

На думку А.В. Іщенка, І.П. Красюка, В.В. Матвієнка, криміналістичне забезпечення розслідування злочинів слід розглядати як складне, багатопланове, комплексне поняття, головним змістом якого є самостійна специфічна діяльність вчених-криміналістів та практиків щодо розроблення нових, пристосування відомих науково-технічних досягнень, а також їх впровадження у практику розслідування злочинів із метою оптимального виконання її завдань [18].

За думкою Матвієнка В.В., основа криміналістичного забезпечення існує відносно незалежно від процесу доказування, а тому потребує відповідного забезпечення реалізації; суб'єктами такого забезпечення будуть органи законодавчої влади, управління, а також науково-дослідні організації та навчальні заклади, наукові і практичні працівники, педагоги; взаємозв'язки і взаємовідносини між цими компонентами розподіляються за основними напрямками: правове (законодавче), організаційно-управлінське і наукове забезпечення [19].

І.О. Іерусалімов визначав, що забезпечення – це система заходів, покликаних зробити можливим, дійсним і безумовним використання науково-технічного потенціалу [20].

На рівні монографічних досліджень виділяють такі види криміналістичного забезпечення, як: «криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів» [21], «збереження таємниці досудового слідства» [22], «процесу доказування на досудовому слідстві» [23], «процесуальне та ... доказування на судових стадіях» [24], «розслідування незаконного втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж» [25], «розслідування злочинної діяльності у сфері порушення авторських та суміжних прав» [26], «розслідування податкових злочинів» [27] «розслідування корисливо-насиленої організованої злочинної діяльності» [28], «розкриття і розслідування злочинних порушень прав інтелектуальної власності» [29] «протидії комп'ютерної злочинності» [30], «розкриття та розслідування контрабанди наркотичних засобів» [31], «виявлення злочинів, вчинених суб'єктами господарювання з ознаками фіктивності» [32], «слідчої діяльності в органах внутрішніх справ» [33], «досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру» [34] тощо. Тому ми погоджуємося із думкою Ліпінського В.В. про те, що «об'єктивність досягається неупередженим ставленням до фактів та обставин, що з'ясовані під час провадження, та до особи, що притягається до ... відповідальності ...» [35, с. 72]

Також слід зупинитись на питанні взаємозв'язку теорії криміналістичного забезпечення з відповідними аспектами теорії оперативно-розшукової діяльності.

Окремі дослідники поєднують ці два терміни в одному понятті. Зокрема, Мосяженко В.Ю. запропонувала власне визначення поняття «оперативно-розшукове та криміналістичне забезпечення виявлення та розслідування злочинів», «під яким слід розуміти регламентовану законодавчими та нормативно-правовими актами діяльність оперативних та слідчих підрозділів», «яка спрямована на виявлення порушень Закону України», «за які передбачена кримінальна відповідальність, шляхом виявлення відповідних відомостей, їх реєстрації в ЄРДР із метою проведення досудового розслідування та виконання завдань кримінального процесу» [36, с. 72].

О.О. Подобний визначає оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження у справах про корисливо-насиленої організовану злочинність як систему «заходів

переважно негласного характеру, кваліфіковано здійснюваних оперативними підрозділами під керівництвом слідчого та прокурора на стадіях досудового слідства та судового розгляду з метою створення оптимальних умов повного та об'єктивного процесу розслідування, припинення або нейтралізації протидії учасників організованого злочинного угруповання виконанню правоохоронної функції держави та правосуддя, забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства» [37, с. 303].

Надважливе місце у системі криміналістичного та оперативно-розшукового забезпечення посідають конституційні та галузеві принципи, які також є однією з основних методологічних складових частин будь-якої діяльності.

Термін «принцип» визначається як «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеології; засада», «особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось», а також «переконання, норма, правило, яким керується хтось у житті» [38].

У суб'єктивному розумінні він означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову.

Діяльність із криміналістичного забезпечення розслідування кримінальних правопорушень, що має за основу криміналістику у всіх її складових частинах, повинна сприяти криміналістичній діяльності, виводити її на новий рівень, у зв'язку із чим побудова принципів криміналістичного забезпечення має відповідати у своєму змісті принципам криміналістики.

У процесі криміналістичного забезпечення принципи повинні виступати як основа структурної побудови самої діяльності, як кореляційні зв'язки складових частин системи та компетенції суб'єктів, що вповноважені на здійснення криміналістичного забезпечення і функціонування відповідного апарату.

Тому, ґрунтуючись на принципах наукового дослідження, принципах, які вироблені в науці криміналістиці та кримінальному процесі, вважаємо за можливе виокремити такі принципи криміналістичного забезпечення розслідування кримінальних правопорушень:

1) принцип законності (як принцип – умова здійснення криміналістичного забезпечення розслідування кримінальних правопорушень);

2) принцип достатньої різноманітності чи криміналістичної достатності (як структурний принцип; виходячи з підходу щодо побудови системи криміналістичного забезпечення, до неї повинні входити лише такі види діяльності, які зможуть як найкраще задовольнити потреби суспільства щодо ефективності її діяльності (*виконання завдань, передбачених ст. 2 КПК*) без зайвого їх дублювання і за відсутності тих, що не мають достатнього впливу на результат);

3) принцип необхідної єдності, або цілісності системи криміналістичного забезпечення (як принцип діяльності, який передбачає, що лише за умови одночасної роботи складових частин системи криміналістичного забезпечення може бути досягнутий бажаний результат у найоптимальніший спосіб);

4) принцип конкретності (як змістовний принцип, згідно з яким усі складові частини системи криміналістичного забезпечення – самостійні види людської діяльності, що не суперечать один одному) [39, с. 79].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Викладене демонструє нам величезний обсяг наукової роботи, який проведено науковцями з метою визначення поняття криміналістичного забезпечення, дослідження змісту та формулювання його основ. Подальше розроблення теорії криміналістичного забезпечення, а також суміжної з нею теорії оперативно-розшукового забезпечення сприятиме формуванню всеосяжного уявлення про цей науковий феномен, що, у свою чергу, буде позитивно впливати на результати діяльності слідчих та оперативних підрозділів, забезпечувати додержання ними конституційних принципів верховенства права та законності.

### Список використаних джерел:

1. Новий тлумачний словник української мови. В 4 т. / Під ред. Л.І. Андрієвського. Київ : «Аконіт», 2000. Т. 1. С. 616.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
3. Гончаренко В.И. Научно-технические средства в следственной практике. Київ : Вища школа, изд. при КГУ, 1984. 152 с.
4. Грамович Г.И. Проблемы теории и практики эффективного применения специальных знаний научно-технических средств в раскрытии и расследовании преступлений : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1986.
5. Чурпита В.В. Исследование устойчивости способа преступления и ее значение для раскрытия и расследования преступлений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1989.
6. Попов Ю.В. Совершенствование информационного обеспечения следственной деятельности органов внутренних дел на основе использования методов информатики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1989.
7. Ищенко А.В. Научное обеспечение организации борьбы с хищениями социалистической собственности. *Правовые и специальные средства охраны социалистической собственности*. Харьков, 1989. С. 108–111.
8. Галаган В.И. Использование следователем информации на первоначальном этапе расследования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1992.
9. Беляков К.И. Совершенствование информационного обеспечения расследования преступлений на базе АИЛС (автоматизированных информационно-логических систем) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1993.
10. Іщенко А.В. Методологічні та організаційні проблеми розвитку криміналістичних наукових досліджень : дис. докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1996. 415 с.
11. Проблеми науково-методичного забезпечення слідчої діяльності / Бахін В.П., Лисиченко В.К. *Теоретичні та практичні проблеми використання можливостей криміналістики і судової експертизи у розкритті і розслідуванні злочинів*. Київ, 1996. С. 5–11.
12. Сулейманов Д.И. Концептуальные основы использования информации при раскрытии преступлений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1997.
13. Ищенко А.В., Ищенко Н.Д., Иерусалимов И.А. Криминалистическое обеспечение борьбы с преступностью. Киев, 1997.
14. Иерусалимов И.А. Информационное обеспечение научно-технических достижений в расследовании преступлений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Киев, 1997. 239 с.
15. Матвієнко В.В. Криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів : дис. канд. юрид. наук. Київ, 1999. 205 с.
16. Карнаухов О.В. Криміналістичне забезпечення розслідування кримінальних правопорушень. *Митна справа : науково-аналітичний журнал*. № 1(85). 2013. Ч. 2, книга 1. С. 110–115.
17. Матвієнко В.В. Криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1999. 248 с.
18. Іщенко А.В. Проблеми криміналістичного забезпечення розслідування злочинів. Київ : НАВСУ, 2002. 212 с.
19. Матвієнко В.В. Криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1999. 205 с.
20. Іерусалімов І.О. Забезпечення використання науково-технічних досягнень у слідчій діяльності : навч. посібник. Київ : *Науковий світ*, 2000. 67 с.

21. Матвієнко В.В. Криміналістичне забезпечення методики розслідування злочинів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 1999. 205 с.
22. Лісогор В.Г. Криміналістичне забезпечення збереження таємниці досудового слідства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2003.
23. Удовенко Ж.В. Криміналістичне забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2004. 205 с.
24. Чучукало О.І. Процесуальне та криміналістичне забезпечення доказування на судових стадіях кримінального процесу України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2004. 199 с.
25. Паламарчук Л.П. Криміналістичне забезпечення розслідування незаконного втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2005.
26. Таран О.В. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинної діяльності у сфері порушення авторських і суміжних прав : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2005.
27. Лисенко В.В. Проблеми криміналістичного забезпечення розслідування податкових злочинів : дис. докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2006.
28. Хірсін А.В. Криміналістичне забезпечення розслідування корисливо-насильницької організованої злочинної діяльності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2006.
29. Поджаренко К.Є. Криміналістичне забезпечення розкриття і розслідування злочинних порушень прав інтелектуальної власності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2009.
30. Європіна І.В. Криміналістичне забезпечення протидії комп'ютерній злочинності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2011. 218 с.
31. Стригун Д.Ю. Техніко-криміналістичне забезпечення розкриття та розслідування контрабанди наркотичних засобів : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2011.
32. Петросян В.Г. Криміналістичне та оперативно-розшукове забезпечення виявлення злочинів, вчинених суб'єктами господарювання з ознаками фіктивності : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Ірпінь, 2012.
33. Дановська І.І. Криміналістичне забезпечення слідчої діяльності в органах внутрішніх справ : дис. канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2012.
34. Черноус Ю.М. Криміналістичне забезпечення досудового слідства у справах про злочини міжнародного характеру : дис. докт. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2013.
35. Ліпинський В.В. Щодо деяких питань судового розгляду справ про порушення митних правил, заведених за ознаками статті 472 Митного кодексу України. *Правова позиція*. 2018. № 2(21). С. 66–72.
36. Мосяженко В.Ю. Оперативно-розшукове та криміналістичне забезпечення виявлення та розслідування злочинів у сфері суспільної моралі : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність ; Донецький юридичний інститут МВС України. Кривий Ріг, 2015. С. 13.
37. Подобний О.О. Оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження про корисливо-насильницьку організовану злочинну діяльність. *Форум права*. 2013. № 4. С. 300–305. URL : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_52.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_52.pdf).
38. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові. Правопис. Граматика: 10 000 слів / О.М. Сліпушко. Київ : Криниця, 2000. С. 347.
39. Антонов К.В, Карнаухов О.В. Принципи криміналістичного забезпечення розслідування кримінальних правопорушень. *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. № 1(10). 2013. С. 79.

УДК 343.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-172-178>

**М. В. Кікалішвілі**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри кримінального права  
та кримінології Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка

### **ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАТЕГІЇ Й ТАКТИКИ ПРОТИДІІ КОРУПЦІЙНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ**

*Стаття присвячена розгляду питання та проблемних аспектів інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності.*

*Автор системно представляє шляхи формування інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності, які орієнтовано на запровадження національної системи державного моніторингу корупції.*

*У статті зазначається, що до структури діяльності інформаційно-аналітичного характеру має включатися інформаційне забезпечення, інформаційно-аналітична робота, формування баз даних, що охоплюють інформаційний пошук, мету, мотиви, засоби й прийоми їхньої реалізації.*

*Автором звертається увага на те, що під час функціонування інформаційно-аналітичних систем у роботу включаються значні людські ресурси (осіб зі спеціальними знаннями), а також велика кількість вчених, що володіють відповідними знаннями в необхідних для інформаційно-аналітичної діяльності галузях для створення належного нормативно-правового підґрунтя, що дозволить відповідним базам даних функціонувати ефективно.*

*У статті розкривається причина надзвичайно важливої ролі інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності у розкритті та попередженні корупційної злочинності в сучасному інформаційному світі. Автор також зауважує, що сучасний стан інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері протидії корупції не відповідає існуючим викликам, що постанали перед суспільством.*

*Як підсумок визначено, що необхідність гнучко реагувати на зміни в оперативній обстановці зумовлюють потребу перегляду системи інформаційно-аналітичного забезпечення державної безпеки в сфері корупційної злочинності.*

*Ключові слова: корупція, корупційні злочини, корупційна злочинність, інформаційно-аналітичне забезпечення.*

#### ***M. V. Kikalishvili. Information and analytical support of anti-corruption crime strategies and tactics***

*The article is devoted to the consideration of the issue and problematic aspects of information and analytical support of the strategy and tactics of combating corruption criminality.*

*The author systematically presents the ways of creating information and analytical support for the anti-corruption crime strategy and tactics, which are focused on the introduction of a national system of state corruption monitoring.*

*It is noted in the article that the structure of the information-analytical activity should include information support, information-analytical work, the formation of databases that cover the information search, purpose, motives, means and methods of their implementation.*

*The author draws attention to the fact that during the functioning of information and analytical systems significant human resources are involved, as well as a large number of scientists with relevant knowledge in the industries necessary for information and analytical activities to create an appropriate regulatory framework that will allow the relevant databases to function effectively.*

*The article reveals the reason for the crucial role of information and analytical support of the strategy and tactics of combating corruption criminality in the disclosure and prevention of corruption criminality in the*

© М. В. Кікалішвілі, 2019

*modern information world. The author also notes that the current state of information and analytical support in the field of combating corruption does not correspond to the existing challenges that society faces.*

*As a result, it is determined that the need to respond flexibly to changes in the operational environment necessitates a review of the system of information and analytical support for state security in the field of corruption criminality.*

*Key words: corruption, corruption crimes, corruption criminality, information and analytical support.*

**Постановка проблеми.** Україна постала перед значною кількістю перепон, які відділяють її від сучасного демократичного простору, але вбачаючи, цивілізаційний вибір української нації, остання обрала шлях європейської інтеграції, який символізує демократичність, цивілізованість та правову державність. Не зважаючи на здійснений вибір, перед нашим суспільством та державою все ще гостро стоїть ряд питань, які потребують вирішення, одним із них є питання запобігання та протидії корупційній злочинності. Вказана тематика актуалізується також і в умовах стрімкого зростання рівня корупції як в межах нашої держави, так і на теренах всього світу.

Інформація в сучасному світі відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки суспільство фактично складається з різних інформацій, а володіння нею в окремих випадках може впливати на різноманітні процеси як локального, так і загальнодержавного значення. Інформація та володіння нею є серйозними чинниками в системі протидії та запобігання злочинності, оскільки їх наявність та достовірність прямо пов'язана із досягненням позитивного результату. В умовах глобального інформування постає і необхідність здійснення аналітичних операцій, оскільки інформація може бути надана не достовірна або не об'єктивна, і саме через це вона потребує співставлення з іншими фактами, іншими джерелами тощо.

Стає очевидним, що питання інформаційно-аналітичного забезпечення в рамках протидії корупції набуває все більшої актуальності для нашої держави. Аби дієво протидіяти явищу корупції, необхідно повністю вивчити зазначений феномен. Аби мати повноцінне уявлення про таке явище, як корупційна злочинність, не останнє місце займає задача дослідження інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії та тактики протидії корупційній злочинності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемним питанням інформаційно-аналітичної діяльності в сфері державного управління в цілому та впровадженню заходів антикорупційної реформи зокрема присвячено численні монографії, публікації, певні аспекти було обговорено на науково-практичних конференціях. Базові наукові дослідження в межах цього напрямку здійснюються вітчизняними вченими В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, А.В. Волошиною, І.П. Голосніченком, Н.О. Гуроровою, Р.А. Калюжним, С.В. Ківаловим, Н.Р. Нижник, В.В. Цветковим, В.О. Шамраєм, Ю.С. Шемшученком, В.К. Шкарупой тощо. Зважаючи на об'ємно сформульовану фундаментальну базу наукових робіт, слід зауважити, що аспекти теоретико-концептуального й прикладного характеру у побудові, впровадженні та використанні інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції вимагають подальших досліджень.

**Мета статті.** За мету статті поставлено дослідження питання інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії й тактики протидії корупційної злочинності. Задля її досягнення висунуто наступне завдання: системно представити шляхи формування інформаційно-аналітичного забезпечення стратегії й тактики протидії корупційної злочинності, які орієнтовано на запровадження національної системи державного моніторингу корупції.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до безпосереднього розгляду обраної теми, слід згадати думку В. Глушкова, який вважає, що до структури діяльності інформаційно-аналітичного характеру має включатися інформаційне забезпечення, інформаційно-аналітична робота, формування баз даних, які охоплюють інформаційний пошук, мету, мотиви, засоби й прийоми їх реалізації [1].

Деякі вчені вважають діяльність інформаційно-аналітичного типу продуктом тенденцій інтелектуальної, творчої загально-цивілізаційної природи, що здійснюють характеризування розвитку людства, направленою на утворення пріоритетів стійкого цивілізаційного та інформатизаційного розвитку [5].

А. Жалинський та М. Костицький розуміють під інформаційним забезпеченням діяльності правоохоронних органів стосовно злочинного запобігання цілеспрямовану діяльність, що опирається на передумови правового, організаційного, технічного та методичного виду стосовно збирання, обробки, зберігання та формування умов задля застосування інформації, потрібної задля ефективного функціонування системи запобігання злочинам [3, с. 145].

Ряд вчених акцентують значну увагу на необхідності зауваження на тому, що аналітичний складник інформаційно-аналітичної діяльності опирається на методи герменевтичного характеру, які включають тлумачення документів, аналіз наявних концепцій, пропозицій та теорій із використанням інструментарію по формуванню моделювання математичного типу (Mathematical simulation), застосовуючи моделі статичного (аби описати оперативну обстановку) й динамічного характеру (аби описати результати діяльності територіальних органів Національної поліції) [2]. Тобто, це діяльність інформаційно-аналітичного типу (утворення баз даних, забезпечення інформаційної природи, робота інформаційно-аналітичного спрямування), що покликана та основною метою якої є опрацювання даних про злочини, окреслення тенденцій злочинності (за безліччою ознак), винайдення ймовірного місця вчинення злочину, можливість спрогнозувати появу нових видів злочинів та суттєва інформаційна допомога в розкритті вже вчинених.

Завдяки наданій аналітикам можливості опрацювання даних щодо злочинів працівники правоохоронних органів отримують можливість застосовувати готовий продукт оперативно-аналітичного характеру, а не просто первинну інформацію. При цьому вони отримують і такі переваги: продукт конкретно окреслює тенденції злочинності не лише за географічною ознакою, а й у часових рамках; у зв'язку з наданням продуктом можливості мати більше інформації про місця ймовірного вчинення злочинів більше часу й зусиль можна застосувати до попередження їх вчинення; зважаючи на те, що час застосовується продуктивніше, співробітники мають більше можливостей надавати допомогу своїм колегам за потреби [4].

Основними компонентами й засобами здійснення діяльності інформаційно-аналітичного типу є системи інформаційного характеру, зв'язкові системи й системи передачі даних, сучасна інфраструктура інформаційно-телекомунікаційного типу, бази даних легітимної інформації, засоби технічної, програмної, лінгвістичної, правової, організаційної природи.

На думку багатьох вчених, робота інформаційно-аналітичного типу допомагає виявити та пізнати закономірності в рамках досліджень кримінологічної природи (злочинність, порушення громадського порядку, ДТП тощо). В свою чергу О. Негодченко, здійснюючи дослідження методологічних основ діяльності штабів (наразі це підрозділи забезпечення організаційно-аналітичного типу й оперативного реагування [11]) стосовно побудови систем інформаційно-аналітичної природи та систем обліку, планування й контролювання даних, здійснює аналізування цих явищ зі сторони кібернетики (науки, яка вивчає загальні закони отримання, зберігання, передачі й перетворення інформації в межах складних систем управління [6]), аби вирішити завдання побудови оптимальної системи інформаційно-аналітичного характеру [8, с. 31].

Таким чином, можна спостерігати, що це питання є досить багатограним, оскільки під час функціонування інформаційно-аналітичних систем у роботу включаються значні людські ресурси (осіб зі спеціальними знаннями), а також велика кількість вчених, що володіють відповідними знаннями у необхідних для інформаційно-аналітичної діяльності галузях

для створення належного нормативно-правового підґрунтя, що дозволить відповідним базам даних функціонувати ефективно.

Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегії й тактики протидії корупційній злочинності в сучасному інформаційному світі відіграє надзвичайно важливу роль у розкритті та попередженні корупційної злочинності. Результативність інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції знаходиться в прямій залежності від скоординованості дій щодо встановлення зв'язків, взаємообміну інформацією. Тому побудова його функціональної системи буде неможливою без відповідних заходів організаційного характеру: централізації інформації, визначення головного суб'єкта, який реалізував би її та відповідав за впорядкування інформаційних процесів, упровадження в структуру відповідного органу функціональної моделі інформаційної системи (підсистеми), регламент операцій, що забезпечував би їх узгодженість між собою, послідовність, оптимальність застосування форм і засобів тощо [9, с. 67–68].

На жаль, наразі звітні статистичні показники Національного агентства з питань запобігання корупції оперативно не оприлюднюються. У відкритому доступі представлені лише громадські оцінки та альтернативні звіти щодо розуміння та сприйняття корупції та корупційного досвіду. Відсутні дані щодо результативності впровадження заходів антикорупційної реформи. Як наслідок, все більшого теоретичного та практичного значення набуває інформаційно-аналітичне забезпечення протидії корупції. В.В. Нонік пропонує задля підвищення ефективності діяльності щодо протидії корупційній злочинності розробити та запровадити національну систему державного моніторингу корупції [9, с. 68–70].

Розробка та впровадження національної системи державного моніторингу корупції має бути інструментом державної антикорупційної політики, спрямованим на забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, на проведення соціальних перетворень та економічний розвиток, на відновлення довіри до державних інститутів, створення позитивного іміджу держави на міжнародній арені. До мети національної системи державного моніторингу корупції можна віднести забезпечення потреб в інформації достовірного й оперативного типу, що постає необхідною аби попередити та/або зменшити негативні наслідки корупційних проявів.

Моніторингова функція покладена на Національне агентство з питань запобігання корупції, тож забезпечення функціонування національної системи державного моніторингу корупції логічно закріпити за цією інституцією. Національним агентством щодо питань запобігання корупції можна визначити центральний виконавчий орган України із особливим статусом, яким забезпечується формування й реалізація антикорупційної політики держави. Воно є відповідальним перед законодавчим органом державної влади України (ВРУ) і підзвітним Уряду України (КМУ).

Національну систему державного моніторингу корупції доцільно розглядати як комплексну систему спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу інформації, що стосується ефективності проведення антикорупційних реформ та заходів антикорупційної стратегії, яка дає оцінку рівню довіри до влади та прогнозує ймовірні ризики корупційного типу, здійснює розробку обґрунтованих рекомендацій задля прийняття рішень державно-управлінського типу, що спрямовані на протидію корупційним проявам. Таким чином, система державного моніторингу корупції є потенційним функціональним елементом діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. Вона допомагає виключити інформаційну аморфність, системно представити показники якості роботи, надати сутнісну інтерпретацію результатів реформ антикорупційного типу [9, с. 69].

До головних структурних складників забезпечення ієрархічності національної системи державного моніторингу корупції належать:



- стратегія гарантування антикорупційної реформи;
- визначення принципів і напрямів антикорупційної політики;
- визначення векторів забезпечення антикорупційної реформи;
- нормативно-правове забезпечення антикорупційної реформи;
- інституалізація рівнів моніторингу;
- розподіл повноважень із контролю та відповідальності;
- ідентифікація внутрішніх та зовнішніх ризиків і загроз;
- методичне забезпечення оцінювання, уніфікація показників і порогових індикаторів;
- регулювання рівня корупційних проявів за результатами моніторингу.

Національну систему державного моніторингу корупції доцільно інтегрувати в роботу відомчих регіональних антикорупційних комісій, регіональних управлінь / відділів з питань запобігання та протидії корупції, які будуть нести відповідальність за координацію діяльності дослідницьких робочих груп у регіонах. У роботі таких груп необхідно задіяти провідних вчених, які проводять дослідження в зазначених галузях знань.

Основні проблеми створення системи моніторингу зумовлені недосконалістю законодавства у сфері протидії корупції; неналежним організаційним забезпеченням на всіх рівнях (відсутністю центрів відповідальності); нерозробленістю уніфікованої системи оцінювання [9, с. 72]. Аналіз існуючих засобів автоматизації показує, що значна кількість джерел інформації залишається ізольованою навіть за наявності розвинутої комп'ютерної мережі. Існують технологічні та програмні бар'єри між окремими учасниками інформаційно-аналітичної діяльності. Наявні інформаційні бар'єри значно знижують ефективність інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів України в цілому.

Основоположним принципом побудови інформаційних систем у сфері державної безпеки є системний підхід, відповідно до якого увага повинна бути зосереджена на всій сфері загалом, а не на частинах, взятих окремо, оскільки специфічні властивості об'єкта можуть бути оцінені тільки з позиції всієї системи. На практиці системний підхід ще не впроваджений, окремі задачі розглядаються ізольовано від загальної проблеми. Не напрацьована практика надання інтегрованої інформації ланці, яка управляє, для прийняття управлінських рішень. Вдосконалення управління державною безпекою слід розглядати як процес інтеграції інформаційних технологій і традиційних управлінських підходів [7, с. 79–80].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Підсумовуючи усе вищевикладене, можна дійти висновку, що проблеми корупційної злочинності й боротьби з нею відіграють істотну роль в межах сфери протидії злочинності загалом [10, с. 112].

Використання сучасних інформаційних технологій та баз і банків даних дозволяють значно підвищити ефективність діяльності у цій сфері, а саме підвищити «інтелектуальність» управління, оптимізувати планування, вдосконалити процеси ухвалення рішень, розширити інформаційну компетентність фахівців усіх рівнів.

Сучасний стан інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері протидії корупції не відповідає існуючим викликам, що постали перед суспільством. Необхідність гнучко реагувати на зміни в оперативній обстановці зумовлює доцільність перегляду системи інформаційно-аналітичного забезпечення державної безпеки в сфері корупційної злочинності.

### Список використаних джерел:

1. Енциклопедія кібернетики / Відпов. ред. Глушков В.М. Т. 2 (М-Я). К. : Вид-во УРЕ, 1973. 576 с.

2. Єсімов С.С. Юридична природа інформаційно-аналітичної діяльності Національної поліції // ІТ право: Проблеми і перспективи розвитку в Україні. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://aphd.ua/publication-151/>.

3. Жалинский А.Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / А.Э. Жалинский, М.В. Костицкий. Львов : Атлас, 1980. 216 с.

4. Засць О.М. Імплементация методів аналітичної діяльності в діяльність органів правопорядку України в умовах інтегрування до Європейського співтовариства // Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності підрозділів кримінальної поліції : збірник наукових статей за матеріалами доповідей Всеукраїнської науково-практичного семінару 23 березня 2018 року / упорядники А.В. Баб'як, В.В. Сенік, Т.В. Магеровська /. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 209 с.

5. Захарова В.І. Основи інформаційно-аналітичної діяльності / Захарова В.І., Філіпова В.Я. К. : «Центр учбової літератури», 2013. 336 с.

6. Кибернетика и демократическое управление экономикой / Под общ. ред. к. э. н. А.В. Кравчука. К. : Центр социальных и трудовых исследований, 2017 г. 98 с.

7. Мишишин Н. Щодо інформаційно-аналітичного забезпечення протидії організованій злочинності та корупції правоохоронними органами України. / Н. Мишишин // Національний юридичний журнал: теорія та практика. 2015, с. 78–80. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.jurnalujuridic.in.ua/archive/2015/3/part\\_2/16.pdf](http://www.jurnalujuridic.in.ua/archive/2015/3/part_2/16.pdf).

8. Негодченко О.В. Завдання та функції штабів органів внутрішніх справ щодо інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ / О.В. Негодченко // Наук. вістник Херсон. держ. ун-ту. 2015. Вип. 3. Т 5. С. 31–35.

9. Нонік В.В. Формування інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / В.В. Нонік. // Інвестиції: практика та досвід: Аналіз. Прогнози. Коментар. 2018/2. № 18. С. 67–72. Режим доступу: [http://investplan.com.ua/pdf/18\\_2018/15.pdf](http://investplan.com.ua/pdf/18_2018/15.pdf).

10. Політова А.С. Корупційна злочинність в Україні: стан і тенденції / А.С. Політова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. 2016. Вип. 2. С. 152–162. Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs\\_2016\\_2\\_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlduvs_2016_2_17).

11. Про затвердження Типового положення про управління організаційно-аналітичного забезпечення та оперативного реагування головних управлінь Національної поліції України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, областях, м. Києві: Наказ від 22.01.2016 № 39. / МВС України // [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0216-16/paran7#n7>.

УДК 342.565.5 (477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-179-185>

**В. М. Кравчук**, кандидат юридичних наук,  
доцент, доцент кафедри теорії та історії держави  
і права Східноєвропейського національного  
університету імені Лесі Українки

### **ВИМОГИ ЩОДО НЕСУМІСНОСТІ ПОСАДИ СУДДІ З ІНШИМИ ВИДАМИ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*Стаття присвячена аналізу вітчизняного та зарубіжного конституційного законодавства про судоустрій і статус суддів в частині вимог щодо несумісності суддівської роботи з іншими видами діяльності.*

*Доведено, що дослідження природи інституту конституційно-правового статусу суддів є неможливим без характеристики його складових елементів. До останнього часу в науці конституційного права не створено теоретичних засад вимоги щодо несумісності посади судді з іншими видами діяльності.*

*Увага автора сконцентрована на пошуку та виявленні шляхів вирішення актуальних теоретичних проблем вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності в Україні та зарубіжних країнах, урахування позитивного досвіду останніх. При цьому головна увага зосереджується на характеристиці вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності як складового елемента конституційно-правового статусу суддів.*

*Вимога щодо несумісності посади суддів з іншими видами діяльності є додатковим (неосновним) структурним елементом їх правового статусу, який впливає на обсяг їх прав та обов'язків.*

*Проведено комплексний аналіз вимоги несумісності суддівської професії з іншими видами діяльності, що пред'являються до суддів як правового інституту, що складається з норм різних галузей національного законодавства. Така особливість правової регламентації вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності вимагає єдиної концептуальної спрямованості цих норм.*

*Вимога щодо несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності зумовлена публічно-правовими інтересами забезпечення розподілу державно-владних повноважень між посадовими особами органів законодавчої, виконавчої та судової влади.*

*Ключові слова: вимога щодо несумісності, конституційно-правовий статус суддів, правовий статус суддів, суд, суддя.*

#### ***V. M. Kravchuk. Requirements about repugnance of justiceship with other types of activity: constitutionally-legal aspect***

*The article is sanctified to the analysis of Ukrainian and foreign constitutional legislation about the judicial system and status of judges in part of requirements about repugnance of judge work with other types of activity.*

*It is well-proven that research of nature of institute of constitutionally-legal status of judges is impossible without description of his component elements. It is not created theoretical principles of requirement in relation to repugnance of justiceship with other types of activity in science of constitutional law to the last time.*

*Author paid attention on a search and exposure of ways of decision of theoretical issues of the day of requirement of incompatibility of justiceship with other types of activity in Ukraine and foreign countries, taking into account of positive experience of the last. Main attention is concentrated on description of requirement of incompatibility of justiceship with other types of activity as a component element of constitutionally-legal status of judges.*

*A requirement about repugnance of justiceship with other types of activity is an additional (unbasic) structural element them legal status, as influences on the volume of their rights and duties.*

*There is conducted complex analysis of requirement of incompatibility of judge profession with other types of activity, as a legal institute that consists of norms of different industries of national legislation. This feature of legal regulation of requirement of incompatibility of justiceship with other types of activity requires the only conceptual orientation of these norms.*

© В. М. Кравчук, 2019

## Проблеми правоохоронної діяльності

---

*A requirement about repugnance of justiceship with realization of other activity is predefined by public interests of providing of distribution of state-imperious plenary powers between the public organs of legislative, executive and judicial government. There is considered a requirement in relation to incompatibility of judge work as one of elements of constitutionally-legal status of judges.*

Key words: requirements about repugnance, constitutionally-legal status of judges, legal status of judges, judge.

**Постановка проблеми.** Дослідження правової природи інституту конституційно-правового статусу суддів є неможливим без характеристики його складових елементів. Вітчизняними та зарубіжними нормативно-правовими актами визначаються вимоги, що пред'являються до суддів в цілому, та вимога несумісності, зокрема. Проте, до останнього часу в науці конституційного права не створено теоретичних засад вимоги щодо несумісності посади судді з іншими видами діяльності, немає фундаментальних наукових досліджень цієї проблеми.

Актуальність теми дослідження зумовлена комплексним характером вимоги несумісності суддівської професії з іншими видами діяльності, що пред'являються до суддів як правового інституту, який складається з норм різних галузей національного законодавства. Така особливість правової регламентації вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності вимагає єдиної концептуальної спрямованості цих норм.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження правового статусу суддів, як суб'єктів конституційно-правових відносин, у будь-який час розвитку та становлення конституційно-правової доктрини не втрачали своєї актуальності та становили досить високий відсоток від загального обсягу теоретичних напрацювань у цій сфері. В науці конституційного права до питання конституційно-правового статусу суддів у своїх дослідженнях частково зверталися такі вчені-конституціоналісти, як З. Гладун, В. Єгорова, В. Журавський, В. Копейчиков, В. Кравченко, В. Мелашенко, В. Погорілко, О. Скрипнюк, О. Совгіря, Ю. Тодика, В. Федоренко, О. Фрицький, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Н. Шукліна та інші. На жаль, лише в деяких працях (наприклад, О. Константого) приділялась увага проблематиці, пов'язаній із вимогою щодо несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності.

**Мета статті** полягає у пошуку та виявленні шляхів вирішення актуальних теоретичних проблем вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності в Україні та зарубіжних країнах, врахуванні позитивного досвіду останніх. При цьому головна увага зосереджується на характеристиці вимоги несумісності посади судді з іншими видами діяльності як складового елемента конституційно-правового статусу суддів.

**Виклад основного матеріалу.** Конституційні та законодавчі вимоги, що висуваються до суддів, передбачають відповідність високим професійним та морально-етичним критеріям, що в свою чергу зумовлюють наділення суддів специфічними правами та обов'язками, а також гарантіями, які дозволяють їм ефективно здійснювати функцію правосуддя. Тому їх варто розглядати як особливий елемент конституційно-правового статусу суддів [1, с. 60; 2, с. 47]. Однією з них є вимога щодо несумісності, яка ґрунтується на ряді міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, відповідно до ст. 21 ч. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод упродовж строку своїх повноважень судді не можуть займатися жодною діяльністю, що є не сумісною з їхньою незалежністю, безсторонністю або з вимогами щодо виконання посадових обов'язків на постійній основі [3]. Зазначене конвенційне положення конкретизоване у Регламенті Європейського Суду з прав людини. Так, відповідно до правила 4 протягом строку своїх повноважень судді не можуть займатися ніякою політичною, адміністративною чи професійною діяльністю, несумісною з їхньою незалежністю, безсторонністю або вимогами виконання посадових обов'язків на постійній основі. Кожний суддя має повідомити голову суду про будь-яку іншу діяльність [4].

Як зазначено в ст. 40 ч. 2 Римського статуту Міжнародного кримінального суду, судді не можуть займатись будь-якою іншою діяльністю, яка б перешкоджала виконанню ними судових функцій чи могла б призвести до сумніву у їх незалежності [5]. У ст. 7 Загальної (Універсальної) хартії судді, ухваленій 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації суддів, встановлено, що суддя не повинен займатися будь-якою іншою діяльністю, публічною чи приватною, оплачуваною чи безоплатною, якщо вона не є повністю сумісною з його обов'язками та статусом судді [6].

Сьогодні вимога несумісності посади судді з іншими видами діяльності передбачена конституціями багатьох зарубіжних країн. Відповідно до ст. 143 Конституції Республіки Албанія здійснення повноважень судді несумісне з будь-якою іншою державною, політичною чи приватною діяльністю [7]. Згідно з ст. 91 ч. 1 Конституції Князівства Андорра функції судді несумісні з будь-яким іншим публічним обов'язком та із здійсненням комерційної, промислової чи професійної діяльності [8]. Відповідно до ст. 35 ч. 3 Конституції Ірландії суддя не повинен бути обраним членом будь-якої з палат Парламенту або обіймати будь-які інші оплачувані посади [9]. Згідно зі ст. 127 Конституції Королівства Іспанія судді і магістрати, які перебувають на службі, не можуть обіймати інші публічні посади або бути членами політичних партій чи профспілок. Закон встановлює систему і умови професійних об'єднань суддів. При цьому закон встановлює режим несумісності суддів, який повинен забезпечувати їх повну незалежність [10]. Відповідно до ст. 178 ч. 3 Конституції Республіки Польща суддя не може належати до політичної партії, профспілки та вести публічну діяльність, несумісну з принципами незалежності судів та суддів [11].

Згідно ст. 111 ч. 1 Конституції Республіки Білорусь судді не можуть здійснювати підприємницьку діяльність, виконувати іншу оплачувану роботу, окрім викладацької та науково-дослідної [12]. Відповідно до ст. 164 ч. 6 Конституції Республіки Вірменія суддя не може обіймати не обумовлену своїм статусом посаду в інших державних органах чи органах місцевого самоврядування, будь-яку посаду в комерційних організаціях, займатися підприємницькою діяльністю виконувати іншу оплачувану роботу, за винятком наукової, освітньої та творчої роботи [13].

Згідно ст. 89 Конституції Греції суддям заборонено надання будь-яких інших платних послуг, а також зайняття будь-якою іншою професійною діяльністю. Як виняток допускається обрання суддів членами академії, професорами або доцентами вищих навчальних закладів, а також їх участь у спеціальних адміністративних судах, радах або комісіях за винятком адміністративних рад підприємств та торгових фірм. Суддям також може дозволятися виконання адміністративних функцій або паралельно з виконанням ними своїх основних обов'язків, або з відривом від них протягом певного часу [14].

Відповідно до ст. 79 ч. 4 Конституції Республіки Казахстан посада судді несумісна з депутатським мандатом, із зайняттям іншої оплачуваної посади, окрім викладацької, наукової або іншої творчої діяльності, здійсненням підприємницької діяльності, входженням до складу керівного органу або наглядової ради комерційної організації [15].

Статтею 113 Конституції Литовської Республіки встановлено, що суддя не може обіймати будь-яких інших виборних чи призначуваних посад, працювати в підприємницьких, комерційних або інших приватних установах чи на підприємствах. Він також не може мати жодного іншого окладу, за винятком окладу судді та оплати за педагогічну або творчу діяльність. Крім того, суддя не може брати участі в діяльності політичних партій та інших політичних організацій [16].

Відповідно до ст. 116 п. 6 Конституції Республіки Молдова посада судді несумісна з будь-якою іншою державною або приватною посадою, за винятком викладацької та наукової діяльності [17].

Згідно ст. 216 Конституції Португальської Республіки судді, виконуючи свої службові обов'язки, не можуть одночасно виконувати будь-які інші функції в публічних або приватних організаціях, за винятком викладацької та науково-дослідної роботи в сфері юриспруденції без отримання винагороди, відповідно до закону. Судді при виконанні своїх обов'язків не можуть бути призначеними до службових комісій, що не мають відношення до діяльності судів, без дозволу компетентної вищої ради. Крім того, законом може бути встановлена несумісність посади судді при виконанні службових обов'язків з іншими посадами чи родом занять [18].

Відповідно до ст. 90 Конституції Республіки Таджикистан суддя не може обіймати іншу посаду, бути депутатом представницьких органів, членом політичних партій та об'єднань, займатися підприємницькою діяльністю, окрім зайняття науковою, творчою та педагогічною діяльністю [19].

Згідно з розділом 17 Конституції штату Каліфорнія суддя не може займатися юридичною практикою, а також не має права перебувати на публічній і державній посадах, крім судових, за винятком випадків, коли суддя може обіймати викладацьку посаду на неповну ставку, у вільний від виконання його суддівських обов'язків час, і яка не перешкоджає регулярному виконанню його судових обов'язків у період перебування на посаді судді. Суддя суду першої інстанції вправі обиратися на іншу державну посаду шляхом виходу в неоплачуваний відпуск перед подачею заяви про участь як кандидата. Прийняття іншої державної посади є відставкою з судової посади [20]. Відповідно до ст. 101 Конституції мексиканських Сполучених Штатів члени Верховного суду, окружні та районні судді і секретарі судів в жодному випадку не можуть обіймати посади чи виконувати доручення Федерації, штатів або приватних осіб, за винятком почесних посад в наукових, літературних або благодійних організаціях [21].

Відповідно до ст. 147 ч. 3 Конституції Естонської Республіки судді не можуть обіймати, крім як у передбачених законом випадках, жодних виборних або номенклатурних посад [22]. Згідно ст. 140 ч. 5 Конституції Турецької Республіки судді не можуть виконувати державні або громадські функції, за винятком тих, що вказані в законі [23]. Відповідно до ст. 120 ч. 8 Конституції Республіки Хорватія суддя не може виконувати службові повноваження або займатися діяльністю, які закон визначив як несумісні з посадою судді [24].

Несумісність посади суддів із зайняттям іншою діяльністю передбачена і в конституційному законодавстві зарубіжних країн. Зокрема, ст. 3 ч. 3 Закону Російської Федерації «Про статус суддів в Російській Федерації» встановлено, що суддя не має права: 1) обіймати інші державні посади, посади державної служби, муніципальні посади, посади муніципальної служби, бути третейським суддею, арбітром; 2) належати до політичних партій, матеріально підтримувати партії та брати участь у їхніх політичних акціях та іншій політичній діяльності; 3) публічно висловлювати своє відношення до політичних партій чи інших громадських об'єднань; 4) займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, в тому числі брати участь в управлінні суб'єктом господарювання незалежно від його організаційно-правової форми; 5) займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності, зайняття якою не повинно перешкоджати виконанню обов'язків судді і не може визнаватись поважною причиною відсутності на засіданні, якщо на те не дана згода голови відповідного суду; 6) бути повіреним або представником (крім випадків законного представництва) по справах фізичних або юридичних осіб [25].

Відповідно до ст. 88 Кодексу Республіки Білорусь «Про судоустрій та статус суддів» на суддю поширюються обмеження, пов'язані з державною службою. Судді не можуть бути членами Ради Республіки Національних зборів Республіки Білорусь, депутатами Палати представників Національних зборів Республіки Білорусь та місцевих Рад депутатів, а також членами політичних партій та інших громадських об'єднань, що переслідують політичні цілі [26].

Обмеження, пов'язані з виконанням обов'язків суддів, передбачені ст. 8 Закону Республіки Молдова «Про статус судді». Так, суддя не може: 1) обіймати будь-яку іншу державну чи приватну посаду, за винятком викладацької і наукової діяльності; 2) бути депутатом Парламенту або радником органу місцевого публічного управління; 3) належати до будь-якої партії та іншої суспільно-політичної організації або займатися політичною діяльністю, а також діяльністю, що суперечить присязі судді; 3) займатися підприємницькою діяльністю; 4) давати письмові або усні консультації зі спірних питань; 5) здійснювати будь-яку діяльність, пов'язану з виконанням службових обов'язків у випадку можливого конфлікту особистих і суспільних інтересів при здійсненні правосуддя, за винятком випадків, коли наявність конфлікту інтересів було доведено в письмовій формі до відома голови судової інстанції або, за обставинами, до Вищої ради магістратури. Допускається співпраця суддів у виданнях за спеціальністю літературного, наукового чи суспільного характеру або участь у передачах радіо і телебачення, але при цьому їм забороняється висловлювати свою думку з нагальних питань внутрішньої політики. Суддя не може надавати представникам засобів масової інформації будь-які відомості про справи, що розглядаються в судовій інстанції, крім як через суддю, відповідального за зв'язки із засобами масової інформації [27].

Подібним чином несумісність суддів врегульована також і в Конституції України та Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Так, відповідно до ст. 127 ч. 2 Конституції України суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої [28].

Відповідно до ст. 54 ч. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» перебування на посаді судді несумісне із зайняттям посади в будь-якому іншому органі державної влади, органі місцевого самоврядування та з представницьким мандатом. Перебування на посаді судді також несумісне із наявністю заборони такої особі обіймати посади, щодо яких здійснюється очищення влади в порядку, визначеному Законом України «Про очищення влади» [29].

У ч. 2 цієї статті закріплено, що суддя не може поєднувати свою діяльність із підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку [29].

Частиною 3 ст. 54 Закону встановлено, що особи, які є власниками акцій або володіють іншими корпоративними правами чи мають інші майнові права або інший майновий інтерес у діяльності будь-якої юридичної особи, що має на меті отримання прибутку, зобов'язані передати такі акції (корпоративні права) або інші відповідні права в управління незалежній третій особі (без права надання інструкцій такій особі щодо розпорядження такими акціями, корпоративними або іншими правами, або щодо реалізації прав, які з них виникають) на час перебування на посаді судді. Суддя може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є [29]. Крім того, суддя не може належати до політичної партії чи професійної спілки, виявляти прихильність до них, брати участь у політичних акціях, мітингах, страйках. Перебуваючи на посаді, суддя не може бути кандидатом на виборні посади в органах державної влади (крім судової) та органах місцевого самоврядування, а також брати участь у передвиборчій агітації.

У разі призначення судді членом Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України він відряджається для роботи в цих органах на постійній основі. За членами цих органів зберігаються гарантії матеріального, соціального та побутового забезпечення, визначені законодавством для суддів.

Суддю за його заявою може бути відряджено для роботи у Національній школі суддів України, а суддю, обраного головою чи заступником голови Ради суддів України, до Ради суддів України зі збереженням розміру суддівської винагороди за основним місцем роботи та встановлених законом доплат.

Суддя повинен дотримуватися вимог щодо несумісності, визначених законодавством у сфері запобігання корупції. Відрядження на роботу до Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України, Ради суддів України не вважається сумісництвом [29].

Характеризуючи інститут несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності, О. Константий робить логічний висновок про те, що встановлення в законодавстві України вимоги щодо несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності зумовлені: 1) публічно-правовими інтересами забезпечення розподілу державно-владних повноважень між посадовими особами органів законодавчої, виконавчої та судової влади, досягнення незалежності суддів; 2) потребами гарантування для громадян та юридичних осіб неупередженого, об'єктивного й своєчасного правосуддя [30, с. 34–35].

**Висновки з дослідження.** Отже, вимога щодо несумісності посади суддів з іншими видами діяльності є додатковим (неосновним) структурним елементом їх правового статусу, оскільки впливає на основний обсяг їх прав та обов'язків. Крім того, вимога щодо несумісності посади суддів з іншими видами діяльності зумовлена потребами гарантування для фізичних та юридичних осіб неупередженого, об'єктивного та своєчасного правосуддя.

### Список використаних джерел:

1. Кравчук В.М. Вимоги, які пред'являються до суддів, як елемент їхнього конституційно-правового статусу: порівняльно-правовий аналіз // *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 1. С. 58–61.
2. Кравчук В.М. Вимоги, які пред'являються до суддів: компаративістське дослідження // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2012. № 3 (60). С. 38–47.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року з наступними змінами та доповненнями. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004/ed20100601](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004/ed20100601) (дата звернення: 20.03.2013).
4. Регламент Європейського Суду з прав людини від 1 жовтня 2003 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980\\_067](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_067) (дата звернення: 20.03.2013).
5. Римський статут Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 року з наступними змінами. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_588) (дата звернення: 20.08.2013).
6. Загальна (Універсальна) хартія судді, ухвалена 17 листопада 1999 року Центральною Радою Міжнародної Асоціації суддів. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_j63](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_j63) (дата звернення: 16.02.2014).
7. Конституція Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 року з наступними змінами. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/constit/albania/albani-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/albania/albani-r.htm) (дата звернення: 10.03.2015).
8. Конституція Князівства Андорра від 2 лютого 1993 року з наступними змінами. URL: <http://legalns.com/download/books/cons/andorra.pdf> (дата звернення: 10.03.2015).
9. Конституція Ірландії від 29 грудня 1937 року з наступними змінами URL: <https://legalns.com/download/books/cons/ireland.pdf> (дата звернення: 11.03.2015).
10. Конституція Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 року з наступними змінами. URL: <http://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf> (дата звернення: 10.03.2015).



11. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року з наступними змінами. URL: <http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html> (дата звернення: 17.05.2014).
12. Конституція Республіки Білорусь 1994 року з наступними змінами. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата звернення: 23.05.2012).
13. Конституція Республіки Вірменія від 6 грудня 2015 року з наступними змінами. URL: [http://www.parliament.am/law\\_docs5/06122015.pdf](http://www.parliament.am/law_docs5/06122015.pdf) (дата звернення: 11.08.2014).
14. Конституція Греції від 11 червня 1975 року з наступними змінами. URL: <http://nbuviar.gov.ua/asambleya/constitutions.php> (дата звернення: 25.08.2016).
15. Конституція Республіки Казахстан від 30 серпня 1995 року з наступними змінами. URL: [http://www.akorda.kz/ru/official\\_documents/constitution](http://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution) (дата звернення: 27.09.2016).
16. Конституція Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року з наступними змінами. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/lithuania.pdf> (дата звернення: 27.09.2016).
17. Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 року з наступними змінами. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?id=311496&lang=2> (дата звернення: 27.09.2016).
18. Конституція Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року з наступними змінами. URL: [http://www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/const/portugal/portug-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/const/portugal/portug-r.htm) (дата звернення: 21.11.2015).
19. Конституція Республіки Таджикистан від 6 листопада 1994 року з наступними змінами. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/tajikistan.pdf> (дата звернення: 27.09.2016).
20. Конституція Штату Каліфорнія від 30 червня 1947 року з наступними змінами. URL: <http://avalon-law.ru/?p=276> (дата звернення: 27.11.2017).
21. Конституція Мексиканських Сполучених Штатів від 5 лютого 1917 року з наступними змінами. URL: <http://worldconstitutions.ru/?p=51> (дата звернення: 27.11.2017).
22. Конституція Естонської Республіки від 28 червня 1992 року з наступними змінами. URL: [www.concourt.am/armenian/legal\\_resources/world\\_constitutions/.../estoni-r.htm](http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/.../estoni-r.htm) (дата звернення: 27.09.2016).
23. Конституція Турецької Республіки від 7 листопада 1982 року з наступними змінами. URL: [http://legalportal.am/download/constitutions/227\\_ru.pdf](http://legalportal.am/download/constitutions/227_ru.pdf) (дата звернення: 13.02.2017).
24. Конституція Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 року з наступними змінами. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/croatia.pdf> (дата звернення: 11.12.2015).
25. Закон Російської Федерації «Про статус суддів в Російській Федерації» від 26 червня 1992 року № 3132-1 з наступними змінами. URL: <http://base.garant.ru/10103670/> (дата звернення: 21.04.2018).
26. Кодекс Республіки Білорусь «Про судоустрій та статус суддів» від 29 червня 2006 року з наступними змінами. URL: <http://www.kc.gov.by/main.aspx?guid=21725> (дата звернення: 21.04.2018).
27. Закон Республіки Молдова «О статусе судей» от 20 июля 1995 года со следующими изменениями. URL: <http://www.cnas.md/libview.php?l=ru&id=183&id=555> (дата звернення: 21.04.2018).
28. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, з наступними змінами. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/ed19960628> (дата звернення: 05.09.2019).
29. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року з наступними змінами. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print1465331835457898>. (дата звернення: 10.09.2019).
30. Константий О.В. Інститут несумісності посади судді зі здійсненням іншої діяльності // *Вісник Верховного Суду України*. 2005. № 12. С. 32–35.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-186-190>

**В. В. Майоров**, кандидат юридичних наук,  
докторант ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія  
управління персоналом»

### МЕТА ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА РОЗУМІННЯ

*У статті здійснено аналіз загальнотеоретичних та нормативно-правових уявлень стосовно мети діяльності Національної поліції. Пропонується авторське бачення її змісту та складників.*

*Звертається увага на те, що Національна поліція України, завершуючи черговий етап свого розвитку та реформи, повинна в подальшому будувати свою діяльність на основі закріплених демократичних цінностей та орієнтирів, які покладені в основу законодавства, яке визначає її статус. Водночас, без чітко визначеної мети її діяльності реалізація завдань та функцій поліції, напрямки подальших реформ можуть бути ускладненими.*

*Обґрунтовується, що мету діяльності поліції слід розглядати як складне багатогранне поняття, яке з одного боку слід пов'язувати з реалізацією державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. З іншого, як діяльність, пов'язану зі служінням суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Тому мету діяльності Національної поліції можна визначити як реалізацію державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом служіння суспільству.*

Ключові слова: Національна поліція, мета, діяльність, служіння суспільству, поліцейський

#### **V. V. Mayorov. Purpose of the National Police of Ukraine: modern views on understanding**

*The article analyzes general theoretical and regulatory ideas regarding the purpose of the National Police. The author's vision of its content and components is offered. Attention is drawn to the fact that the National Police of Ukraine, in completing the next stage of its development and reforms, should further build its activity on the basis of the established democratic values and guidelines, which are the basis of the legislation that determines its status. At the same time, without clearly defined purpose of its activity realization of tasks and functions of police, directions of further reforms can be complicated.*

*It is argued that the purpose of police activity should be seen as a complex multifaceted concept that, on the one hand, should be linked to the implementation of state policy in the areas of protection of human rights and freedoms, interests of society and the state, combating crime, maintaining public safety and order. On the other hand, it is an activity related to serving the society by ensuring the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public security and order. Therefore, the purpose of the activities of the National Police can be defined as the implementation of state policy in the areas of protection of human rights and freedoms, interests of society and the state, combating crime, maintaining public safety and order through service to society.*

*Exploring the question of the purpose of the activities of the National Police, it should be noted that it is that models the result, which is achieved by all the activities of its services and units, each police officer. The very purpose of functioning of the National Police is a factor that influences all directions of activity of police bodies, on organizational and functional construction of its services and units, on the system and structure, on the choice of ways and means of realization of tasks and functions facing the police bodies at the present stage. state formation. The formulation of the purpose of the activities of the National Police is to create and realize the expected result, to which all the activities of its organs and units, as well as the police, are directed.*

Key words: National police, purpose, activity, service to the community, police officer.

© В. В. Майоров, 2019

**Постановка проблеми.** Україна, ставши на шлях побудови правоохоронних органів на цінностях і стандартах демократичних країн світу, потребувала перебудови системи центральних органів виконавчої влади, включаючи правоохоронну сферу. Важливим кроком у цьому напрямі стало прийняття Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р., яким створено новий правоохоронний орган з принципово новітніми підходами у практичній діяльності як поліції, так і кожного поліцейського. Це обумовило потреби в окресленні мети та завдань діяльності поліції, адже поліція є найбільшою установою за обсягом завдань правоохоронного характеру, то для її становлення як авторитетної державної структури, якій довіряють люди, наявність чітко сформульованих мети та завдань є вкрай важливим. Реформи, що постійно відбуваються в органах поліції, постійні зміни у законодавстві зумовлюють необхідність дослідження проблеми їх точного визначення, що й становить предмет даної статті.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню мети та завдань правоохоронних органів, свого часу були присвячені наукові праці таких вчених, як М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, В.А. Глуховері, І.В. Зозулі, О.Є. Користіна, З.Н. Курлянд, О.В. Негодченко, А.М. Подоляки, І.М. Шопіної, О.Н. Ярмиша та інших. Наукові праці вказаних дослідників безумовно мають теоретичне та практичне значення, однак, враховуючи умови сьогодення, ті процеси реформ, що відбуваються в Національній поліції, її мета та завдання потребують перегляду розуміння.

**Виклад основного матеріалу.** Без чітко визначеної мети будь-яка діяльність втрачає зміст та сенс. Тому не випадково, проблема мети діяльності публічної адміністрації завжди була у центрі уваги багатьох вчених, адже неправильне розуміння мети діяльності органу публічної влади, невдале формулювання негативно впливає на ефективність діяльності органу влади. У свою чергу правильно сформульована мета діяльності визначає правильно обраний орієнтир подальшого розвитку органу публічної влади, вибір його завдань, реалізацію функцій і врешті решт реалізацію свого призначення в системі публічної адміністрації.

Так, формулюючи наукове розуміння мети діяльності управлінського апарату, В.Б. Авер'янов у своєму посібнику «Державне управління в Україні» визначає її як свідомі (мислені) уявлення про напрями та очікувані наслідки такої діяльності [1, с. 71]. Як зазначає, Ю.А. Тихомиров, мета функціонування державного органу – це довгострокова нормативна орієнтація, що визначається законом, положенням, уставом, іншим нормативним правовим актом і яка виражається у неперервному вирішенні завдань, що виникають, шляхом здійснення певних публічно-правових функцій [2, с. 25].

Тому, досліджуючи питання мети діяльності Національної поліції, слід зазначити, що саме вона моделює результат, на досягнення якого спрямована вся діяльність її служб та підрозділів, кожного поліцейського. Саме мета функціонування Національної поліції є фактором, який впливає на всі напрями діяльності органів поліції, на організаційно-функціональну побудову її служб та підрозділів, на систему та структуру, на вибір способів та засобів реалізації завдань та функцій, які стоять перед органами поліції на сучасному етапі державотворення. Формулювання мети діяльності Національної поліції полягає у створенні й усвідомленні очікуваного результату, на досягнення якого спрямовується вся діяльність її органів та підрозділів, а також поліцейських.

Як правильно зазначає Д.В. Приймаченко, вибір мети діяльності – це визначення майбутнього стану керівної та керованої системи серед можливого, випадкового і бажаного. Взаємозв'язок цих факторів розвитку системи визначає реальний зміст мети. Без чітко визначеної мети діяльність втрачає зміст і сенс. Значущість мети підтверджується й тим, що її помилкове, науково не обґрунтоване формулювання та спроби її реалізувати найбільш негативно впливають на ефективність діяльності. Дійсно, будь-яка достовірна та своєчасна інформація,

жодні найбільш досконалі засоби, методи і форми діяльності не можуть запобігти марному витрачання матеріально-технічних, фінансових та людських ресурсів, якщо діяльність здійснюється для досягнення недостатньо обґрунтованої або помилкової мети. У свою чергу, правильно сформульована мета діяльності визначає раціональний варіант розвитку керуючої системи, ефективність та дієвість її впливу на керовану систему [3, с. 133–134].

Національна поліція є складником системи як органів центральної виконавчої влади, так і системи правоохоронних органів. Враховуючи це, мета діяльності поліції має бути пов'язана та впливати з її місця в системі центральних органів виконавчої влади, з її призначення, як особливого правоохоронного органу. Мета діяльності Національної поліції, як складника системи центральних органів виконавчої влади, полягає у повному та всебічному задоволенні суспільно значущих потреб у визначеній сфері суспільного життя – забезпеченні безпеки та порядку в середині держави.

З іншого боку, Національна поліція є складником правоохоронної системи України та належить до системи органів МВС України. Якщо звернутися до Конституції України, то у змісті ч. 2 ст. 3 Конституції України вказано, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Мета має обумовлюватися здійсненням охорони та забезпеченням захисту прав, свобод та інтересів людини, інтересів суспільства і держави від порушень та загроз у сфері публічної безпеки та порядку.

Національна поліція є також складником сектору безпеки та оборони. Відповідно до Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженої Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/20169 основною метою розвитку Національної поліції України є поетапне створення правоохоронного відомства європейського зразка для подальшого ефективного виконання завдань. Для досягнення цієї мети на сучасному етапі у Концепції планується здійснити доведення загального рівня стандартів роботи Національної поліції України до середньоєвропейських показників; удосконалення механізму обміну інформацією з вітчизняними та іноземними правоохоронними органами для ефективного виконання завдань; розширення участі працівників поліції у заходах із підтримання миру і безпеки у складі миротворчих підрозділів ООН, ОБСЄ тощо.

Як зазначає Є.П. Шило, у Концепції не йдеться про стратегічну мету діяльності цього органу і тактику її реалізації. Президент вказав лише орієнтир для внутрішньої організаційної побудови Національної поліції України, що опосередковано вказує на мету її діяльності без надання конкретики. Такий стан понятійної невизначеності повинен бути вирішений. Особливо в той час, коли Національна поліція України створювалася як інструмент реалізації суспільних перетворень, які відбуваються в житті держави [4, с. 86]. Крім того, існування в державі поліції обумовлює покладення на неї спеціальної, особливої мети, яка й визначає властивості діяльності органів та підрозділів поліції і кожного поліцейського.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» національна поліція України (поліція) – це центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [5]. З іншого боку, як визначено у Положенні про Національну поліцію, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України № 877 від 28.10.2015 р., Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Отже, у законодавстві поняття мети діяльності Національної поліції чітко не оформлено. Можна зробити припущення, основна мета діяльності поліції, згідно із законом є служіння суспільству шля-

хом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, з іншого – реалізація державної політики у визначених сферах.

Такий стан понятійної невизначеності повинен бути вирішений. Особливо в той час, коли Національна поліція України створювалася як інструмент реалізації суспільних перетворень, які відбуваються в житті держави. у сучасній науці немає єдиного підходу до визначення мети діяльності Національної поліції України, часто мета і завдання не розмежовуються. Проведений аналіз наукових джерел та положень чинного законодавства України дає підстави стверджувати, що метою діяльності Національної поліції України є досягнення стабільно високого рівня правопорядку й безпеки суспільства, довіри і впевненості громадян у поліції. Водночас такий рівень має визначатися на основі незалежних соціологічних опитувань, статистичних даних та аналітичних матеріалів [6, с. 86].

Як зазначалося у законодавстві, поліція має «служити суспільству» шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Термін «служіння суспільству» є не тільки новим у законодавстві, але й ключовим для окреслення мети діяльності поліції. Що таке «служіння суспільству» у законодавстві не розкривається. Однак, огляд наукової літератури дає підстави зазначити, що науковці здійснюють пошук оптимальної моделі поліцейської діяльності. Як визначено у Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року служіння суспільству передбачає дотримання і забезпечення прав людини і основних свобод як ключової цінності в діяльності органів системи МВС; реалізацію органами системи МВС своїх функцій відповідно до потреб людини [7].

На сучасному етапі, коли служіння суспільству передбачає відмову від агресивної політики, чіткого виконання вимог законів України «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., у європейській поліцейській все більш чіткого оформлення набуває ідея пріоритетного розвитку відомчої етики органів поліції як теоретичного базису високоморальної поведінки правоохоронців. Це також пов'язано з тим, що рівень стосунків суспільства і силових структур вимагає від керівництва МВС України не тільки чіткого і вірного виконання владних повноважень, дотримання встановлених правил і процедур у площині закону, але й того, щоб ці дії ґрунтувалися на морально виправданих, із погляду суспільства, управлінських рішеннях. Іншими словами, поліцейський, як служитель закону, повинен нести відповідальність не тільки за прийняті ним рішення, але й бути підзвітним за моральне підґрунтя цих рішень [8].

Як зазначає Д.К. Катріч, мета діяльності Національної поліції України полягає у служінні суспільству шляхом забезпечення охорони і захисту прав і свобод людини, протидії злочинності та підтримання публічного порядку та безпеки. Пов'язаний з цим обов'язок суворо обмежуватися власними визначеними повноваженням, від будь-яких свавільних дій слід утримуватися. При виконанні цієї мети буде досягнута другорядна мета – повернення довіри населення до поліції [9].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Національна поліція України, завершуючи черговий етап свого розвитку та реформ, повинна в подальшому будувати свою діяльність на основі закріплених демократичних цінностей та орієнтирів, які покладені в основу законодавства, яке визначає її статус. Без чітко визначеної мети її діяльності реалізація завдань та функцій поліції, напрями подальших реформ можуть бути ускладненими. У зв'язку з цим мету діяльності поліції слід розглядати як складне багатогранне поняття, яке з одного боку слід пов'язувати з реалізацією державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а з іншого, як діяльність, пов'язану

зі служінням суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Тому мету діяльності Національної поліції можна визначити як реалізацію державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку шляхом служіння суспільству.

Подальших наукових розробок потребують питання вивчення правового інструментарію, завдяки якому мета функціонування поліції буде впроваджена у практичну діяльність її служб та підрозділів.

### Список використаних джерел:

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 1999.
2. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал Российского права. 2000. № 10. С. 22–39.
3. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Ірпінь, 2007.
4. Шило Є.П. Мета та завдання діяльності Національної поліції як центрального органу виконавчої влади. *Часопис* Київського університету права. № 2. 2017. С. 85–89.
5. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
6. Шило Є.П. Мета та завдання діяльності Національної поліції як центрального органу виконавчої влади. *Часопис* Київського університету права. № 2. 2017. С. 85–89.
7. Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1023-р від 15.11.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80#n9>.
8. Казанчук І.Д. Підвищення рівня професіоналізму поліцейських – запорука успіху антикорупційної політики правоохоронної системи України / І.Д. Казанчук // Правові, економічні та соціальні аспекти протидії корупції в сучасних умовах. [Електронний ресурс] : Тези науково-практичного семінару, м. Миколаїв, 20-21 травня 2016 р. Миколаїв : Національний унів-т кораблебудування ім. адмірала Макарова, 2016. URL: <http://conference.nuos.edu.ua/catalog/>.
9. Катріч Д.К. Мета та завдання Національної поліції України: теоретико-правовий аспект. URL: [http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo03/part\\_2/5.pdf](http://www.lj.kherson.ua/2017/pravo03/part_2/5.pdf).

УДК 336.2

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-191-197>

**Н. З. Рогатинська**, кандидат юридичних наук,  
завідувач кафедри кримінального права і  
процесу юридичного факультету Тернопільського  
національного економічного університету

### ВЕКТОРИ ПРОТИДІЇ МИТНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ ТА СВІТІ

*Статтю присвячено основним положенням по запобіганні та протидії митній злочинності в Україні та у світі. Автором наголошено на необхідності інституційної реорганізації системи органів кримінальної юстиції та запровадження нових форм і методів їхньої діяльності щодо боротьби зі злочинами в сферах фінансової та господарської діяльності. У сучасній економіці України зберігається тенденція щодо зростання рівня порушення митних правил та ввезення контрабандних товарів, що створює реальну загрозу економічній безпеці держави.*

*Особливу небезпеку становить контрабандне ввезення та вивезення таких предметів, як наркотичні засоби, зброя, сигарети, культурні цінності, тому що виникли високоорганізовані транснаціональні ринки, пов'язані з контрабандою цих товарів. Суспільна небезпека полягає в тому, що при протиправному переміщенні через митний кордон України товарів та предметів порушується порядок державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, який включає в себе загальний, а щодо окремих товарів – спеціальний порядок переміщення їх через кордон.*

*Одним із основних засобів захисту митних інтересів держави є недопущення порушення митних правил, які негативно впливають на соціально-економічні інтереси держави та рівень життя населення. Проте система протидії та боротьби є недосконалою, тому держава як суб'єкт економічних відносин зазнає фінансових втрат.*

*У статті наведено комплексне розв'язання проблем забезпечення митної безпеки України можливе лише за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення державної митної справи, складовими яких є профілактична діяльність щодо недопущення контрабанди і порушень митних правил та ефективний митний контроль.*

*Ключові слова: митна злочинність, запобігання, протидія, стратегія запобігання митній злочинності, митні правовідносини, контрабанда, митні послуги.*

#### **N. Z. Rogatynska. Customs crime vectors in Ukraine and the world**

*The article is devoted to the main provisions on preventing and combating customs crime in Ukraine and in the world. The author emphasized the necessity of institutional reorganization of the criminal justice system and introduction of new forms and methods of their activity in combating crime in the financial and economic spheres. In the modern economy of Ukraine there is a tendency to increase the level of violation of customs rules and import of smuggled goods, which creates a real threat to the economic security of the state. Smuggling and importation of such items as narcotics, weapons, cigarettes, and cultural goods are of particular danger because highly organized transnational markets have arisen in connection with the smuggling of these goods.*

*The public danger is that in the case of unlawful movement across the customs border of Ukraine of goods and objects, the order of state regulation of foreign economic activity, which includes the general, and for certain goods, a special order of movement of them across the border is violated. One of the main means of protecting the customs interests of the state is to prevent violation of customs rules, which adversely affect the socio-economic interests of the state and the standard of living of the population. However, the system of counteraction and struggle is imperfect, which is why the state, as a subject of economic relations, suffers financial losses.*

*The article provides a comprehensive solution to the problems of ensuring the customs security of Ukraine is possible only if measures are taken at the state level aimed at improving the efficiency of state customs affairs, which include preventive activities to prevent smuggling and violations of customs rules and effective customs*

© Н. З. Рогатинська, 2019

*control. At the same time, the practice of conducting inspections is widely used in EU countries not only at the time of crossing the customs border and customs clearance, but also before and within a specified time after customs clearance of goods and vehicles.*

*In situations where the confrontation between states is most often expressed in the economic sphere, one of the most important components of national security is economic security and its components related to foreign economic activity – foreign economic security and customs security. Contrary to the generally recognized position on the priority of the law enforcement component of the customs authorities' activity over the fiscal one, the formation of the state budget remains a priority for the domestic customs authorities. These may be temporary benchmarks, as developed countries, such as Germany, the United Kingdom, the United States, Japan, and others, direct national customs authorities primarily to combat drug trafficking, illegal arms operations and other criminal activities.*

*Key words: customs crime, prevention, counteraction, strategy of prevention of customs crime, customs relations, smuggling, customs services.*

**Постановка проблеми.** Одним із основних напрямів реформування правоохоронної системи є протидія злочинності у фінансово-економічній сфері, яка охоплює оподаткування, бюджетні видатки, валютне регулювання, кредитно-фінансові та банківські послуги, митні правовідносини. Забезпечення безпеки належного функціонування цих ключових для держави галузей є одним із найважливіших завдань всіх гілок влади України.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегією національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 26.05.2015 року № 287/2015 серед актуальних загроз національній безпеці України визначені економічна криза, виснаження фінансових ресурсів держави, зниження рівня життя населення. Однією з причин виникнення таких загроз є високий рівень «тінізації» та криміналізації національної економіки [1]. Насамперед – необхідністю формування державної структури, що ефективно виконуватиме правоохоронну, правозахисну та аналітичну функції, спрямовані на вирішення завдання забезпечення фінансово-економічних інтересів держави в умовах стратегічних євроінтеграційних процесів. Йдеться про необхідність інституційної реорганізації системи органів кримінальної юстиції та запровадження нових форм і методів їхньої діяльності щодо боротьби зі злочинами в сферах фінансової та господарської діяльності. Наступним чинником, наявність якого обумовлює створення зазначеного суб'єкта, наділеного необхідними державно-владними повноваженнями, є необхідність оптимізації розподілу компетенції, усунення її дублювання з питань, пов'язаних із забезпеченням фінансової безпеки держави. Хоча коло таких питань надзвичайно широке і до нього входять не тільки питання правоохоронної діяльності у фінансово-економічній сфері, але й проблеми організаційного характеру, проте вирішення проблеми оптимізації управлінських взаємозв'язків між уповноваженими суб'єктами у сфері забезпечення фінансової безпеки держави сприятиме досягненню стратегічного завдання зменшення тіньового сектору економіки, «блокування» процесів «тінізації». Одними з найбільш поширених у системі тіньових економічних відносин є порушення у сфері митно-тарифних та податкових відносин [2].

Еволюційно сталося так, що розвиток людства окреслив розвиток злочинності. Будь-яке відкриття супроводжувалося не тільки прогресом, але і давало значний поштовх розвитку злочинності. Найбільше прослідковується це в останні роки. В сучасній економіці України зберігається тенденція щодо зростання рівня порушення митних правил та ввезення контрабандних товарів, що створює реальну загрозу економічній безпеці держави. Особливу небезпеку становить контрабандне ввезення та вивезення таких предметів, як наркотичні засоби, зброя, сигарети, культурні цінності, тому що виникли високоорганізовані транснаціональні ринки, пов'язані з контрабандою цих товарів.

Суспільна небезпека полягає в тому, що при протиправному переміщенні через митний кордон України товарів та предметів порушується порядок державного регулювання зовніш-



ньоєкономічної діяльності, який включає в себе загальний, а щодо окремих товарів – спеціальний порядок переміщення їх через кордон. За умов сучасної політичної ситуації в країні механізми централізованого управління втрачають можливості контролювати ці процеси, з чим пов'язана необхідність ужиття заходів щодо вдосконалення системи протидії митній злочинності в контексті забезпечення економічної безпеки держави.

Здійснення митної політики є постійним завданням держави і її вплив на стан суспільних відносин в державі має непередбачуваний характер, оскільки вона під тиском об'єктивних та суб'єктивних обставин може різко змінювати свої орієнтири, а також форми, методи та заходи їх досягнень. Відповідно, це відображається на інтенсивності, обсягах здійснення митних злочинів. Митні злочини, відповідно до трактування Є.В. Додіна, це особлива та специфічна група злочинів, тому відносно них держава вимушена знайти також специфічні, адекватні цим злочинам заходи (засоби, методи) протидії [3, с. 17–29].

На законодавчому рівні тлумачення поняття «митна злочинність» відсутнє, натомість у Митному кодексі України розкривається поняття «порушення митних правил», а в ККУ – «контрабанда». Тому під митною злочинністю необхідно розуміти суспільно небезпечну діяльність, яка несе загрозу економічній безпеці держави, вчиняється суб'єктами ЗЕД з метою одержання економічних вигод і передбачає юридичну відповідальність. Саме контрабанда та порушення митних правил є основою існування митної злочинності. Головним системоутворюючим злочином, що історично заклав підвалини виникнення поняття «митна злочинність», є контрабанда. Контрабанда – це злочинний прояв, відомий людству зі стародавніх часів. Термін має італійське походження й означає «проти (contra) урядового указу (bando)».

Контрабанда як злочин передбачена законодавством практично всіх країн світу. Вона є істотною складовою економічної злочинності, пов'язана з розкраданнями, ухиленням від сплати митних платежів, вчиненням посадових злочинів. Контрабанда характеризується високим ступенем організованості, технічного забезпечення, міжнародними зв'язками. Під час фізичного приховування предмети контрабанди намагаються сховати від посадової особи митного органу, зокрема за допомогою сховищ, виготовлених з метою незаконного переміщення товарів через митний кордон України, а також обладнаних та пристосованих конструктивними ємностями чи предметами, які попередньо піддавалися розбиранню, монтажу. Можуть бути використані й інші способи, що утруднюють виявлення: приховування в природних заглибленнях людського тіла чи тварин, у волоссі. Саме таке примітивне приховування в одязі, продуктах харчування, білизні, взутті, багажі, купе вагонів, салонах автомобілів й автобусів є найбільш поширеним способом вчинення контрабанди фізичними особами.

На відміну від фізичного приховування, приховування за документами є більш інтелектуальним способом маскуванню контрабанди. Воно, зазвичай, використовується під час переміщення значних партій товарів юридичними особами та не передбачає приховування предметів контрабанди від очей посадової особи митного органу [4, с. 276]. Незважаючи на те, що частка митних злочинів у загальній структурі злочинності в Україні досить незначна, рівень їх соціальної та економічної небезпеки дуже високий. Це обумовлює необхідність боротьби з цими діяннями, враховуючи усі мотиви (чинники) вчинення, загрози, що виникають та індикатори (критерії) митної злочинності. Митну злочинність та її ріст визначають такі особливості:

- 1) недостатній контроль з боку правоохоронних відомств за походженням та рухом капіталів через митний кордон України;
- 2) здійснення державою протекціоністської митної політики, яка проявляється введенням непомірно високих ставок ввізного мита;
- 3) низький рівень поінформованості громадян про митні процедури та правила здійснення зовнішньоекономічних угод;

## Проблеми правоохоронної діяльності

---

4) широкі можливості для здійснення транзитних операцій, що виникли як наслідок краху системи соціалізму та кримінального правосуддя в країнах так званого «соціалістичного табору»;

5) невизначений статус кордонів між державами, які входять до СНД, та країнами Європейського Союзу;

6) масова інтеграція населення, яка створює прецедент для скоєння контрабанди та митних злочинів [5, с. 79–85].

Основні чинники, які обумовлюють існування контрабандної діяльності:

1) низький рівень забезпеченості населення;

2) високий рівень контрабанди в прикордонних областях, де для значної частини мешканців вона перетворилася на основне джерело доходів;

3) висока прибутковість цього виду злочинного бізнесу;

4) недосконалість митного та податкового законодавства;

5) недостатньо ефективний рівень митного та прикордонного контролю [6, с. 65–70].

Україна є членом СОТ, а з початку 2016 року – асоційованим членом ЄС, тому її територія відкрита для міжнародних операцій з товарообігу. Це може завдавати шкоди державі в контексті економічних збитків: ненадходження до бюджету мита в тому обсязі, в якому належить, через порушення митних правил; контрабанда потоків дешевих товарів, що унеможлиблює розвиток національного товаровиробника [7, с. 82–88].

Одним із основних засобів захисту митних інтересів держави є недопущення порушення митних правил, які негативно впливають на соціально-економічні інтереси держави та рівень життя населення. Проте система протидії та боротьби є недосконалою, тому держава як суб'єкт економічних відносин зазнає фінансових втрат.

За результатами проведених заходів, спрямованих на виявлення та припинення порушень митних правил, протягом 2015 року митницями ДФС України порушено 17 808 справ про порушення митних правил (на 18% більше, ніж у 2014 р.) на суму понад 1 787,19 млн грн, що у 2,5 рази більше, ніж у 2014 році (табл. 2.1). З них, в 8 529 справах реально вилучено предмети правопорушень на суму понад 628,98 млн грн [8]. Глобальна економічна вартість контрафакту та піратських продуктів станом на кінець 2015 року сягає 1,77 трлн дол., а втрати від підробок та піратства становлять близько 2% загальносвітового ВВП. При цьому в сегменті підробок задіяно близько 5% міжнародної торгівлі (900 млрд дол.).

За даними Всесвітньої митної організації, більше ніж половина підробних товарів – це ліки, наступними за обсягом є побутові товари та продукти харчування. Згідно з дослідженням Frontier Economics, щороку контрафакт коштує країнам «Великої двадцятки» 2,5 млн робочих місць і близько 120 млрд дол. у вигляді втрачених податків та збільшення витрат на боротьбу зі злочинністю, економічних втрат внаслідок витрат на лікування та смертей, які спричинені використанням небезпечних контрафактних товарів [9]. Так, згідно з даними, оприлюдненими неурядовою організацією “Global Financial Integrity”, українці залишили в офшорах від 117 до 167 млрд дол. Ознайомившись з результатами дослідження, необхідно зазначити, що вищевказані суми становлять від півтора до двох річних ВВП України. Крім того, загальна сума офшорних втрат відповідає двом останнім траншам, наданим Україні Міжнародним валютним фондом – 4,58 млрд дол. [10].

Більшість країн змушені експортувати в цілях досягнення економії за рахунок ефекту масштабу, а деякі з них перепродують зброю, яка вже задіяна в сучасних зонах бойових дій. Торгівля лише стрілецькою зброєю в рік оцінюється приблизно в 4 млрд дол., з яких 10–20% на чорних та сірих ринках. Обсяг світового ринку зброї в 2015 році виріс до 65 млрд дол., що більш ніж на 10% перевищило показник 2014 року. При цьому частка чорного ринку становить 1500 млрд дол. [11].

За даними швейцарського дослідження компанії Small Arms Survey, яке проводилося під егідою ООН і вивчало ситуацію із стрілецькою зброєю та пов'язаними із нею злочинами у більшості країн світу, на руках в українців було близько 3,1 млн одиниць нелегальної зброї. За підрахунками Української асоціації власників зброї, ця цифра збільшилася щонайменше до 4,5–5 млн. Головною причиною такого стрибка є конфлікт на Донбасі, що зробив зброю доступною не лише для безпосередньо причетних до нього, але й тих, хто хоче заробити на перепродажі озброєння в регіонах, які не зачепили бойові дії. 70 відсотків зброї, яка вилучається правоохоронцями з незаконного обігу, походить з Донбасу. Так, на кордоні з Польщею за 18 місяців після початку конфлікту на Донбасі польські прикордонники вилучили у контрабандистів 53 одиниці зброї. Для порівняння, у 2013 році за аналогічний період вилучили лише три одиниці. У Білорусі за 2015 рік співробітники прикордонного комітету вилучили 53 одиниці зброї та 500 патронів. У 2016–2017 роках ці тенденції лише збільшують динаміку [12]. Проте, найприбутковішою нелегальною діяльністю у світі вважають торгівлю наркотиками. Приблизна оцінка щорічних доходів від торгівлі наркотиками становить 300–500 млрд дол. [13].

Проблеми боротьби з незаконним обігом наркотиків є актуальним як для багатьох країн світової спільноти, так і для України. Злочинні шляхи транспортування наркотичних засобів та психотропних речовин пролягають територією практично всіх сусідніх до України держав. Враховуючи геополітичне розташування України, країна, через яку здійснюється транзит наркотиків неминує перетворюється на країну, у якій споживають ці речовини. Упродовж 2015 року митницями ДФС виявлено 884 факти переміщення через митний кордон України наркотичних засобів психотропних речовин їх аналогів та прекурсорів з порушенням митного законодавства. Безпосередньо митницями ДФС виявлено: героїну 736,2 кг, гашишу – 56 кг, канабісу – 22,9 кг, кокаїну – 2,7 кг [14]. Найбільша кількість випадків затримань припадає на автомобільний вид транспорту – 454, залізничний – 122, морський – 35, авіаційний – 32, на поштовий зв'язок – 172, піший перехід кордону – 69 випадків. Кількість фактів виявлення за напрямком переміщення: ввезення – 685, вивезення – 199.

На сьогодні обсяги контрафактної продукції в усьому світі оцінюються в суму 338 млрд дол. із загального обороту товарів у світі, що становить 2,5% глобальної торгівлі. Економіко-соціальний вплив контрафактної та піратської продукції сягає 475 млрд дол. Щорічно з урахуванням втрат від недонадходження податків і збільшення державних витрат на правоохоронні органи та охорону здоров'я. До 2017 року міжнародна торгівля підробками може зрости до 960 млрд дол. Обсяг збитків досягне 1,7 трлн дол. і підведе під ризик існування 2,5 млн робочих місць.

Україна є одним з лідерів у світі з виробництва контрафакту і посідає друге місце після Китаю в списку 37 країн світу, які роблять найбільший внесок у виробництво 8,76% контрафактної продукції. Зараз експерти Єврокомісії стверджують, що наші порушники виключних прав б'ють рекорд по поставкам в Європу липової парфумерії. Підробка продуктів харчування та одягу, що продається в країнах ЄС, принесла нашій країні п'яте місце. В останні 15–20 років Україна вважається притулком всіякого контрафакту [15]. За оцінками Всесвітньої митної організації, обсяг світового тютюнового ринку оцінюється в 5,7 трлн сигарет в рік, і кожна десята сигарета є або контрабандою, або контрафактом. У країнах Євросоюзу на підробки відомих тютюнових брендів припадає дві третини всього нелегального обороту. Доходи від одного контейнера місткістю 10 млн сигарет, реалізованого в країнах ЄС, оцінюються аналітиками в 2,3 млн дол. з урахуванням собівартості товару, витрат на перевезення і оплати нелегальних митних схем. 70% всієї тютюнової контрабанди йде з Китаю [16].

За даними Європейської комісії, країни ЄС щорічно втрачають близько 10 млрд євро податкових надходжень через контрабанду сигарет, яка в основному іде з України. Однак,

підписавши Угоду про асоціацію з ЄС, є надія на зниження рівня контрабанди з України через поступове підвищення акцизних ставок на тютюнові вироби, які в ЄС у кілька разів вищі, ніж в Україні. Країни, які приєдналися до ЄС у 2004 та 2007 роках (Польща, Словаччина, Чехія, Угорщина, Словенія, Латвія, Литва, Естонія, Румунія та Болгарія), змушені були швидко підвищувати ставки тютюнових акцизів. Наприклад, в Латвії в 2006–2009 роках воно зросло з 16 до 68 євро, або в чотири рази за три роки. В Румунії в 2004–2007 роках (перед вступом до ЄС) воно зросло з 14 до 39 євро, в 2,8 рази. Як наслідок, надходження до бюджету у цих країнах від тютюнових акцизів за 11 років зросли у 3,4 рази – з 3,7 млрд. євро у 2001 році до 12,5 млрд євро у 2012 році [17].

Україні варто спиратися на досвід країн, які приєдналися ЄС в 2004 та 2007 роках. Він показує значні переваги такого швидкого зростання акцизів. В умовах, коли протистояння держав найчастіше виражається в економічній сфері, однією з найважливіших складових національної безпеки є економічна безпека та її складники, пов'язані із ЗЕД, зовнішньоекономічна безпека і митна безпека. Всупереч загальновизнаному в усьому світі положенню про пріоритет правоохоронної складника діяльності митних органів перед фіскальною службою, для вітчизняної митних органів першочерговим завданням залишається формування державного бюджету. Можливо, це тимчасові орієнтири, тому що розвинуті країни, наприклад Німеччина, Велика Британія, США, Японія та інші, спрямовують національні митні органи передусім на боротьбу з наркобізнесом, незаконними операціями зі зброєю та іншими злочинними про-явами. Перший їхній обов'язок – правоохоронна робота. Українське законодавство також не залишає без уваги цей важливий напрям діяльності митних органів, але сучасна ситуація в країні фактично висуває на перший план економічну діяльність. Значна кількість порушень митних правил свідчить про недостатній рівень забезпечення митної безпеки України.

**Висновки з дослідження.** Комплексне розв'язання проблем забезпечення митної безпеки України можливе лише за умови вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на підвищення ефективності здійснення державної митної справи, складовими яких є профілактична діяльність щодо недопущення контрабанди і порушень митних правил та ефективний митний контроль. В той же час у країнах ЄС широко використовується практика проведення перевірок не тільки в момент перетину митного кордону та митного оформлення, але й до та протягом визначеного часу після митного оформлення товарів та транспортних засобів. Наприклад, у Франції митний контроль відносно суб'єктів зовнішньої торгівлі здійснюється за двома напрямками: формальний та фундаментальний контроль. У момент перетину митного кордону представниками митних органів Франції фундаментально перевіряється близько 5% імпорту та 1% експорту вантажів, інші 95% підлягають контролю протягом 1–3 років після оформлення митних документів [18, с. 62–71].

Стосовно досвіду Сполучених Штатів Америки у сфері проведення митного пост-аудиту слід згадати унікальну програму самоперевірки імпортерів, яку широко застосовує Бюро митної та прикордонної охорони США. Імпортери самостійно здійснюють перевірку дотримання митного законодавства, свій власний аудит. Є й інші переваги для імпортера, у тому числі пов'язані з попереднім розкриттям інформації, тобто імпортер може повідомити Бюро про виявлені порушення вимог законодавства США. Попереднє розкриття може пом'якшити (тобто зменшити) штрафи [19].

Також позитивним аспектом у діяльності України щодо розвитку системи боротьби із злочинністю у митній сфері є створення Національного антикорупційного бюро України, яке здійснюватиме досудове розслідування злочинів вчинених за ст. 209 КК України – легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Окрім цього, до повноважень НАБУ входить розслідування корупційних діянь державних службовців, якими є працівники митних органів, зловживання владою або службовим становищем [20].

### Список використаних джерел:

1. Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України». *Офіційний вісник України*. 2015. № 43, с. 14, ст. 1353, код акта 77086/2015.
2. Рябченко О.П., Мацюк В.Я., Соломенко Г.В. «Актуальні питання створення в Україні органу із забезпечення фінансової безпеки держави» (2017) 11. *Правова просвіта*. Електронне наукове фахове видання з юридичних наук. URL: [http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/11\\_2017/3.pdf](http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/11_2017/3.pdf) (дата звернення 01.11.2019).
3. Додін Є.В. Митна злочинність: поняття та структура / Є.В. Додін // *Митна справа*. 2010. № 3. С. 17–29.
4. Науменко В.П. Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні / В.П. Науменко, П.В. Пашко, В.А. Руссков. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Знання, 2006. 394 с.
5. Додін Є.В. Організація заходів протидії митній злочинності та митній делікатності // *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1(І). С. 79–85.
6. Богданов М.М. Організаційно-правові засади боротьби з контрабандою на сучасному етапі / М.М. Богданов. *Митна справа*. 2011. січень-лютий № 1. С. 65–70.
7. Ільїна А.В., Губа О.І. Загрози економічній безпеці держави в контексті митного оподаткування / А.В. Ільїна, О.І. Губа. *Вісник Академії митної служби України*. Сер.: Економіка. 2012. № 2. С. 82–88.
8. Офіційний портал Державної фіскальної служби України / URL: <http://sfs.gov.ua/> (дата звернення: 01.11.2019).
9. Офіційний веб-портал Державної служби інтелектуальної власності України. URL: <http://sips.gov.ua/> (дата звернення: 01.11.2019).
10. Офіційний сайт організації Global Financial Integrity. URL: <http://www.gfintegrity.org/> (дата звернення: 01.11.2019).
11. Офіційний сайт компанії Bloomberg L.P. URL: <http://www.bloomberg.com/europe> (дата звернення: 01.11.2019).
12. Офіційний сайт некомерційної інформаційної служби Радіо Свобода / URL: <http://www.radiosvoboda.org/> (дата звернення: 01.11.2019).
13. Офіційний сайт журналу Тиждень. URL: <http://tyzhden.ua/> (дата звернення: 01.11.2019).
14. Офіційний портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/> (дата звернення: 01.11.2019).
15. Офіційний національний портал Аратта. URL: <http://www.arattaukraine.com/> (дата звернення: 01.11.2019).
16. Офіційний сайт Всесвітньої митної організації. URL: <http://www.wcoomd.org/> (дата звернення: 01.11.2019).
17. Офіційний сайт Європейської правди / [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/>.
18. Копцева Л.О. Вплив міжнародних правил на законодавство України щодо митного аудиту / Л.О. Копцева / *Митна справа*. № 4(70). С. 62–71.
19. Рамкові стандарти із забезпечення безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі Всесвітньої митної організації. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 01.11.2019).
20. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII від 14.10.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 01.11.2019).

УДК 343.226:343.7

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-198-204

**Г. М. Собко**, кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права  
та кримінології факультету підготовки фахівців  
для органів досудового розслідування Одеського  
державного університету внутрішніх справ

### ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТИВНИХ ТА СУБ'ЄКТИВНИХ ОЗНАК НАСИЛЬНИЦЬКОГО ЗАВОЛОДІННЯ ЧУЖИМ МАЙНОМ ТА ЇХ ЗАКОНОДАВЧЕ ВІДОБРАЖЕННЯ

Стаття присвячена аналізу об'єктивних та суб'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном. У ч. 4 ст. 13 Конституції України закріплено положення, згідно якому «всі суб'єкти права власності рівні перед законом». Однією з гарантій рівності захисту всіх форм власності є відповідальність за злочини проти власності, яка передбачена у розділі VI Особливої частини КК, незалежно від того, на яку форму власності було вчинене злочинне посягання. Тому посягання може бути вчинене на приватну, комунальну або державну власність.

Основним безпосереднім об'єктом насильницького грабежу, розбою та вимагання є право власності. Звичайним проявом вартості речі є її грошова оцінка. З огляду на це, предметом злочинів проти власності, які полягають у розкраданні майна з володіння іншої особи, визнаються документи, які виконують роль грошового еквівалента і надають майнові права без будь-якого додаткового оформлення (цінні папери, білети грошово-речової лотереї, талони на паливно-мастильні матеріали, білети на проїзд транспортом тощо).

Суб'єктивна сторона таких злочинів характеризується виною у формі прямого умислу і корисливою метою. Здійснюючи, наприклад грабїж, розбїй або вимагання, винний усвідомлює суспільну небезпеку своїх дій, передбачає можливість або неминучість настання суспільно небезпечних наслідків і бажає їх настання. Ці наслідки мають вираз у спричиненні матеріальної шкоди потерпілому і отриманні майнової вигоди винним.

Розбираючи зміст умислу стосовно аналізованого діяння, слід зазначити, що це злочинне посягання по своєму характеру і спрямованості може бути віднесено до злочинів, суспільна небезпека, злочинна сутність і зміст яких достатньо очевидні кожній людині. Будь-яка людина усвідомлює те, що вкрасти чужу річ, а тим більше відібрати із застосуванням насильства означає скоїти злочин.

Можна дійти висновку, що під корисливими злочинами проти власності із застосуванням насильства розуміються протиправні, суспільно небезпечні дії, спрямовані на заволодіння чужим майном, вчинені з корисливою метою, способом вчинення яких є застосування фізичного або психічного насильства.

Ключові слова: суб'єктивні ознаки, об'єктивні ознаки, насильство, заволодіння майном, умисел, корисливі злочини, мотив, мета.

#### **G. M. Sobko. Objective and subjective signs of violent appropriation of property and their legislative definitions**

The article is devoted to the analysis of the objective and subjective signs of violent seizure of someone else's property. In Part 4 of Article 13 of the Constitution of Ukraine stipulates that "all subjects of property rights are equal before the law". One of the guarantees of equality of protection of all forms of property is liability for crimes against property, which is provided for in Section VI of the Special Part of the Criminal Code, irrespective of the form of ownership of which the criminal offense was committed. Therefore, the encroachment may be on private, communal or public property. The main direct object of violent robbery, robbery and extortion is property rights. The usual manifestation of the value of a thing is its monetary value. In view of this, the subject of crimes against property, which is theft of property from the possession of another person,

© Г. М. Собко, 2019

*are recognized documents that perform the role of monetary equivalent and give property rights without any additional registration (securities, tickets of the monetary lottery, coupons for fuel and lubricants, tickets for transport, etc.).*

*The subjective side of such crimes is characterized by guilt in the form of direct intent and selfish intent. In carrying out, for example, robbery, robbery or extortion, the perpetrator is aware of the public danger of his actions, foresees the possibility or inevitability of occurrence of socially dangerous consequences and desires their occurrence. These consequences have the effect of causing material harm to the victim and obtaining the perpetrators' property benefits.*

*When considering the intent of the act under analysis, it should be noted that this criminal assault by its nature and purpose can be attributed to crimes, social danger, the criminal nature and content of which are sufficiently obvious to every person. Anyone realizing that stealing someone else's thing, and even more so using violence – means committing a crime.*

*It can be concluded that self-serving crimes against property with the use of violence are understood as unlawful, socially dangerous actions aimed at the seizure of another's property, committed with a selfish purpose, the method of which is the use of physical or mental violence.*

*Key words: subjective features, objective features, violence, seizure of property, intent, selfish crimes, motive, purpose.*

**Постановка проблеми.** Серед негативних явищ у сфері захисту конституційних прав і свобод громадян України останнім часом звертають на себе увагу проблеми забезпечення особистої недоторканності та створення належних, а головне безпечних умов життєдіяльності людей. Особливе занепокоєння викликає не лише той факт, що в Україні протягом досить тривалого часу спостерігається стійка тенденція до існування доволі високого рівня агресивної корисливо-насиленої злочинності, до якої належать вкрай небезпечні форми злочинних посягань на власність та особу власника, але й посилення жорстокості та цинізму під час вчинення інших злочинів, їх інтеграції в рамках цілісної системної злочинної діяльності. Нормою стає поєднання таких злочинів, як бандитизм, викрадення людини та вимагання в діяльності організованих злочинних угруповань.

У 2018 році в Україні зареєстровано 386 тисяч кримінальних правопорушень. При цьому кількість тяжких і особливо тяжких злочинів із цього числа – 138 тисяч. Найбільший масив серед скоєних злочинів становлять крадіжки (191 тисяча) та шахрайства (27 тисяч). Кількість розбійних нападів – 1622, грабежів – 10,6 тисяч. У 2019 році в Україні зареєстровано 789 565 крадіжок, 178 612 випадків шахрайства, 586 424 випадків розбою, 237 873 грабежів [1].

Отже, статистика свідчить, що частка злочинів проти власності в структурі зареєстрованих злочинів перевищує 50%. Крім того, навіть порівняно з даними 2018 року можна констатувати шалене збільшення кількості вказаних злочинів. Одним із завдань Кримінального кодексу України законодавець визначив охорону власності громадян. У зв'язку з цим обов'язком держави є вироблення комплексної системи протидії злочинності, в тому числі проти власності громадян.

Аналіз судової та слідчої практики свідчить, що протидія та боротьба зі злочинністю можуть бути ефективними лише за умови подальшого вдосконалення теоретичних знань, практичних вмінь та навичок запобігання окремим категоріям злочинів з урахуванням основоположних і новітніх надбань, досягнень та розробок вітчизняної та закордонної науки.

Наведене свідчить про актуальність теми дослідження, її наукове значення та прикладну цінність вирішення проблем, що накопичені.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми запобігання корисливо-насиленою злочинам не раз ставали предметом наукового дослідження. Протягом останнього часу у вітчизняній кримінології з цієї проблематики захищено докторську дисертацію О.М. Гуміним та кандидатські дисертації В.С. Батиргарєєвою, М.Ю. Валуйською, Л.В. Левицькою,

О.О. Ходимчук, О.Ю. Юрченко та Н. В. Яницькою. Крім того, О.М. Храмцовим проведено дослідження кримінологічних проблем вербальної агресії.

Для розгляду окресленого питання автор проаналізує:

1. Особливості об'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном та їх законодавче відображення.

2. Особливості суб'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном.

Що стосується поставленої мети – об'єктивної сторони злочинів проти власності, то їх основним безпосереднім об'єктом є право власності на майно, передусім право з приводу володіння, користування і розпорядження майном.

**Виклад основного матеріалу.** Оскільки КК України 1960 р. встановлював окремо відповідальність за заволодіння державним, колективним (до цього – громадським), індивідуальним майном, то безпосередній об'єкт насильницького грабежу, розбою та вимагання залежав від форми власності. У ч. 4 ст. 13 Конституції України закріплено положення, згідно якого «всі суб'єкти права власності рівні перед законом». Однією з гарантій рівності захисту всіх форм власності є відповідальність за злочини проти власності, яка передбачена у розділі VI Особливої частини КК, незалежно від того, на яку форму власності було вчинене злочинне посягання. Тому посягання може бути вчинене на приватну, комунальну або державну власність [2, с. 342].

Основним безпосереднім об'єктом насильницького грабежу, розбою та вимагання є право власності. Якщо виходити з того, що об'єктом злочину є цінності, які охороняються кримінальним законом, то об'єктом злочинів проти власності із застосуванням насильства слід визнавати матеріальні блага, проти яких спрямоване злочинне посягання. Додатковими обов'язковими об'єктами насильницького грабежу, розбою, вимагання виступають особисті блага – життя, здоров'я (психічна або фізична недоторканність людини).

Особливе значення при вчиненні таких злочинів має їх предмет. Предметом є речі матеріального світу, на які безпосередньо впливає винний, здійснюючи злочинне посягання на об'єкт. Майно, як предмет злочинів проти власності із застосуванням насильства, має певні обов'язкові ознаки фізичного, економічного та юридичного характеру. До фізичних ознак належить те, що вказані речі завжди матеріальні, є частиною матеріального світу. За відсутності фізичної ознаки не можуть бути предметом майнових злочинів із застосуванням насильства: ідеї, погляди, прояви людського розуму. Також не може бути предметом таких злочинів людина як фізична особа, а її викрадення слід кваліфікувати за відповідними статтями розділу III Особливої частини КК. Економічними ознаками таких речей є те, що вони повинні:

1) мати цінність, що має вираз у грошовій вартості, здатність задовольняти матеріальні та пов'язані з ними потреби людини;

2) бути відокремленими від природного середовища чи бути створеними заново.

Звичайним проявом вартості речі є її грошова оцінка. З огляду на це предметом злочинів проти власності, які полягають у розкраданні майна з володіння іншої особи, визнаються документи, які виконують роль грошового еквівалента і надають майнові права без будь-якого додаткового оформлення (цінні папери, білети грошово-речової лотереї, талони на паливно-мастильні матеріали, білети на проїзд транспортом тощо). Не визнаються предметом таких злочинів (принаймні, закінчених), так звані легітимаційні знаки (жетони камери схову, гардеробні номерки тощо), а також різноманітні накладні, квитанції, чеки, довіреності, інші документи, які самі по собі не мають вартості, а лише надають право на одержання майна. Це ж стосується і квитків на проїзд авіаційним, автомобільним, водним та залізничним транспортом, які можуть бути використані за призначенням лише після додаткового оформлення (внесення прізвища володільця, заповнення іншого тексту, скріплення печаткою, компосту-



## Проблеми правоохоронної діяльності

---

вання тощо) [3, с. 54]. Заволодіння такими предметами є підготовкою до відповідних посягань і підлягає правовій оцінці з урахуванням положень ст. 14 КК.

Викрадення, вимагання офіційних чи приватних документів, що знаходяться на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності і не мають грошової оцінки та мінової властивості, вчинене з корисливих мотивів або в інших особистих інтересах, не може визнаватися злочином проти власності і за наявності підстав потребує кваліфікації за ст. 357 КК.

Предметом викрадення, вимагання не можуть виступати природні багатства в їх природному стані – блага, які, хоч і мають об'єктивну цінність, проте не створені повністю або частково працею людини (наприклад, ліс на пні, дичина у лісі, риба у природних водоймах). Протиправне повернення таких об'єктів у свою власність за наявності підстав може розглядатися як злочини проти довкілля і кваліфікуватися, зокрема, за ст.ст. 246, 248, 249 КК.

Юридичними ознаками майна як предмета грабежу, розбою, вимагання є те, що, по-перше, таке майно повинно бути чужим для винного, по-друге, воно, як правило, має належати на праві власності іншому суб'єкту права власності, по-третє, воно не повинно виступати предметом злочинів, відповідальність за які передбачена іншими розділами Особливої частини КК України. Чужим слід визнавати майно, яке не перебуває у власності чи законному володінні винного. Не є власниками майна колективних підприємств, підприємств, які засновані на власності об'єднань громадян, акціонерних товариств члени (акціонери) цих підприємств, об'єднань і товариств, а тому незаконне заволоніння ними таким майном утворює склад відповідного злочину проти власності. Не є чужим для кожного з подружжя, а отже не може визнаватися предметом злочинів проти власності майно, яке нажите подружжям за час шлюбу і яке знаходиться у спільній сумісній власності подружжя. Водночас, роздільне майно подружжя (яке належало кожному з подружжя до одруження, одержане одним із подружжя під час шлюбу в дар чи в порядку успадкування або належить йому за шлюбним контрактом, а також речі індивідуального користування) є власністю кожного з них, отже, неправомірне заволоніння таким майном одним із членів подружжя утворює склад відповідного злочину проти власності. Таким, що перебуває у спільній сумісній власності, слід визнавати також майно, набуте в результаті спільної праці членів сім'ї, якщо інше не передбачено письмовою угодою між ними. Чужим є для осіб, які ведуть фермерське господарство, майно такого господарства, оскільки фермерське господарство є юридичною особою і це майно належить особам на праві спільної часткової власності. Володіння, користування і розпорядження майном, яке за правом спільної сумісної власності належить подружжю, здійснюється такими особами за взаємною домовленістю. Порушення ними цього порядку може за наявності для того підстав утворювати склад самоправства і кваліфікуватися за ст. 356 КК.

Викрадення, вимагання вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської, пневматичних рушниць, сигнальних, стартових та газових пістолетів, ракетниць, вибухових пакетів та інших імітаційно-піротехнічних і освітлювальних засобів, що не містять в собі вибухових речовин і сумішей, бойових припасів до гладкоствольної мисливської зброї), бойових припасів, вибухових речовин, вибухових пристроїв чи радіоактивних матеріалів, наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, прекурсорів, обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, документів, штампів, печаток, виборчого бюлетеня, бюлетеня для голосування на референдумі, виборчого протоколу чи протоколу комісії з референдуму або скриньки з бюлетенями, приватизаційних паперів, викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, викрадення предметів, що знаходяться в місці поховання або на трупі, викрадення на полі бою речей, що знаходяться при вбитих чи поранених не може

кваліфікуватися за статтями розділу VI Особливої частини КК. Незаконне заволодіння таким специфічним майном виділене законодавцем в окремі склади злочинів (ст.ст. 262, 308, 312, 313, 357, ч. 3 ст. 158, ч. 3 ст. 234, 410, 297, 432 КК).

Неоднозначно вирішується серед науковців питання з приводу віднесення до предмету насильницьких злочинів проти власності предметів які повністю або частково вилучені із цивільного обігу (зброя, вибухові речовини, вибухові пристрої, радіоактивні матеріали, наркотичні засоби, психотропні речовини та інше). Одні вчені вважають, що предмети які вилучені із цивільного обороту, не можуть бути предметами злочину проти власності, оскільки, щоб бути такими, річ повинна мати вартість, через що вона здатна брати участь цивільному обороті [4, с. 23]. Прихильники іншої точки зору вважають, що до майна як до предмету злочинів мають бути віднесені як предмети, що вільно обертаються в цивільному обігу, так і предмети, вилучені з нього [5, с. 298; 6, с. 16].

На думку автора, об'єктивні і суб'єктивні ознаки злочинів проти власності із застосуванням насильства зберігаються незалежно від того, вилучені або не вилучені предмети із цивільного обігу. Вилучені предмети, вилучені із цивільного обороту, хоча і характеризуються особливими умовами обертання, але разом з тим мають свою визначену вартість. Такі обмежені умови обертання подібних матеріальних предметів обумовлені особливою цінністю, важливістю їх для держави і тим, що у разі вільного обертання таких предметів збільшується ступінь і характер суспільної небезпеки злочинів. Підтвердженням такого підходу є наявність в КК спеціальних норм про відповідальність за викрадення або вимагання предметів, повністю або частково виключених із цивільного обороту. Так, наприклад ст. 262 КК передбачає кримінальну відповідальність за викрадення, вимагання вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів.

Незаконне заволодіння транспортним засобом визнається злочином проти безпеки руху та експлуатації транспорту і підлягає кваліфікації за ст. 289 КК.

Предметом злочинів проти власності із застосуванням насильства може бути як рухоме, так і нерухоме майно: житлові будинки, квартири, засоби виробництва, транспортні засоби, грошові кошти, монетарні метали, предмети домашнього господарства, продуктивна і робоча худоба, насадження на земельній ділянці, вироблена продукція, акції, деякі інші цінні папери, а також інше майно споживчого і виробничого призначення.

Об'єктивна сторона корисливих злочинів проти власності, поєднаних із насильством полягає в тому, що винна особа тим чи іншим способом обертає чуже майно, право на майно або вимагає здійснення інших дій майнового характеру на власну користь або інших осіб. Такі дії повинні заподіювати майнову шкоду власникові. Особливістю таких злочинів є насильницький спосіб їх здійснення.

Оскільки, грабіж є злочином з матеріальним юридичним складом, то вважається закінченим з моменту, коли винна особа вилучила майно і має реальну можливість розпоряджатися чи користуватися ним (заховати, передати іншим особам тощо) – було закріплено в абз. 1 п. 6 постанови ПВСУ № 12 від 25.12.1992. Юридичний склад розбою є злочином з усіченим складом, тому закінченим він є з моменту нападу, поєднаного з застосуванням або з погрозою застосування насильства, небезпечного для життя чи здоров'я, незалежно від того, заволоділа винна особа майном потерпілого чи ні – абз. 2 п. 8 названої постанови. Основний склад вимагання є злочином з формальним складом і тому його треба вважати закінченим з моменту пред'явлення вимоги, поєднаної із вказаними у законі погрозами або насильством, незалежно від того чи досягнута поставлена мета винним, чи ні – абз. 2 п. 7 зазначеної постанови [7, с. 84–85]. Кваліфікований і особливо кваліфікований склад вимагання є злочином з формально-матеріальним складом.

Суб'єктивна сторона таких злочинів характеризується виною у формі прямого умислу і корисливою метою. Здійснюючи, наприклад грабіж, розбій або вимагання, винний усвідомлює суспільну небезпеку своїх дій, передбачає можливість або неминучість настання суспільно небезпечних наслідків і бажає їх настання. Ці наслідки мають вираз у спричиненні матеріальної шкоди потерпілому і отриманні майнової вигоди винним.

Розбираючи зміст умислу стосовно аналізованого діяння, слід зазначити, що це злочинне посягання по своєму характеру і спрямованості може бути віднесено до злочинів, суспільна небезпека, злочинна сутність і зміст яких достатньо очевидні кожній людині. Будь-яка людина усвідомлює те, що вкрати чужу річ, а тим більше відібрати із застосуванням насильства – означає скоїти злочин. Лише у виняткових випадках може виникнути ситуація, коли при заволодінні чужим майном особа не усвідомлює суспільної небезпеки і протиправності вчинюваних нею дій. Така ситуація може, наприклад, відбутися у разі, коли особа сумлінно помиляється щодо приналежності майна, не усвідомлює протиправність своїх дій.

Таким чином, суб'єкт злочину усвідомлює, що він незаконно і безоплатно, свідомо, використовуючи насильство, вилучає чуже майно, яке йому не належить. Передбачаючи спричинення своїми діями майнової шкоди власникові або іншому законному володільцю майна, винний бажає заволодіти даним майном з метою повернення його на свою користь або на користь третіх осіб і тим самим бажає настання цієї майнової шкоди.

Спрямованість умислу у злочинах проти власності із застосуванням насильства визначається корисливою метою. Сутність корисливості полягає у прагненні винного задовольнити свої матеріальні потреби за чужий рахунок, шляхом насильницького вилучення майна, на яке у нього немає права. Корислива мета – усвідомлений злочинний результат, до досягнення якого прагне винний, і має місце як у випадках злочинного повернення чужого майна винним на свою користь, так і у випадках передачі цього майна іншим особам, в матеріальному становищі яких винний зацікавлений.

Дещо складніше з розумінням корисливої мети при передачі майна третім особам. У цьому випадку винний або має намір отримати матеріальну вигоду шляхом подальшого отримання назад певної частини переданого майна від третіх осіб, або його корисливі прагнення задовольняються незаконним збагаченням тих осіб, в долі яких злочинець особисто зацікавлений (родичі, утриманці, друзі). При отриманні винним матеріальної вигоди для інших осіб, його дії можуть характеризуватися корисливим прагненням лише в тому випадку, якщо злочинець розраховує отримати від осіб, на користь яких він діє, якусь матеріальну вигоду в майбутньому. Тобто, злочин не перестає бути корисливим навіть у випадку, коли злочинець повертає викрадене на користь іншої особи, оскільки мотивом такого викрадення є також корислива зацікавленість – незаконно збагатити іншу особу (рідних, близьких, друзів) [2, с. 344].

Мотив у насильницьких злочинах проти власності є корисливим. Однак, корисливий мотив не є обов'язковою ознакою вказаних злочинів. Оскільки, при вчиненні розбійного нападу групою осіб не всі учасники можуть керуватися корисливими мотивами, їх поведінка може обумовлюватися іншими потребами, наприклад, допомога іншій особі, досягнення «поваги» з боку інших.

Суб'єкта корисливих злочинів проти власності із застосуванням насильства, крім досягнення певного віку та осудності, як передумову притягнення до кримінальної відповідальності, може характеризувати ряд додаткових юридичних ознак, наприклад, вчинення таких дій повторно або за попередньою змовою групою осіб.

**Висновки.** Можна дійти висновку, що під корисливими злочинами проти власності із застосуванням насильства розуміються протиправні, суспільно небезпечні дії, спрямовані

на заволодіння чужим майном, вчинені з корисливою метою, способом вчинення яких є застосування фізичного або психічного насильства.

Особливостями об'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном є те, що їх об'єктивну сторону характеризує насильство. Це стосується таких злочинів проти власності, як розбій, вимагання, погроза знищення майна. Насильство є саме способом вчинення корисливих посягань на власність із застосуванням насильства. Помилково визнавати насильство як засіб вчинення відповідних корисливих злочинів. Будь-який злочин є конкретним вольовим актом поведінки людини у формі дії або бездіяльності. В реальній дійсності злочинне діяння завжди характеризується місцем, часом, обстановкою і способом його вчинення. Ці об'єктивні ознаки, незалежно від того вказані вони в законі чи ні, при описанні відповідної форми (виду) злочинної поведінки притаманні будь-якому злочину.

Безпосереднім основним об'єктом вимагання як майнового злочину є не відносини власності, а майнові відносини в широкому їх розумінні, що найбільш точно відображають характер такого діяння. Додатковим об'єктом вимагання не слід визнавати особу як занадто широке і таке, що має безліч визначень поняття.

Що стосується особливостей суб'єктивних ознак насильницького заволодіння чужим майном, то суб'єктивна сторона злочинів проти власності характеризується умисною формою вини, частіше за все з прямим умислом (усі форми та види розкрадання, розбій, здирництво, завдання майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, угон). З прямим і непрямим умислом може бути вчинено умисне знищення чи пошкодження майна. Для багатьох складів злочинів обов'язковою є корислива мета.

### Список використаних джерел:

1. Загальний рівень злочинності в Україні знизився на вісім відсотків. Сайт МВС URL: [https://mvs.gov.ua/ua/news/16243\\_U\\_2018\\_roci\\_zagalnyi\\_riven\\_zlochinnosti\\_v\\_Ukraini\\_znizivsya\\_na\\_visim\\_vidsotkiv\\_FOTO.htm](https://mvs.gov.ua/ua/news/16243_U_2018_roci_zagalnyi_riven_zlochinnosti_v_Ukraini_znizivsya_na_visim_vidsotkiv_FOTO.htm).
2. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / Ю.В. Александров, П.П. Андрушко, В.І. Антипов та ін.; відп. ред. С.С. Яценко. 4-ге вид., переробл. та доповн. К. : А.С.К., 2005. 848 с.
3. Кригер Г.А. Квалификация хищений социалистического имущества. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрид. лит., 1974. 176 с.
4. Владимиров В.А. Квалификация похищений личного имущества. М. : Юрид. лит., 1974. 208 с.
5. Курс советского уголовного права: Часть особенная: в 6-ти томах / под ред. А.А. Пионтковского и др. М. : Наука, 1971. Т. 5.: Преступления против личности, ее прав. Хозяйственные преступления. 572 с.
6. Тишкевич И.С. Личная собственность граждан под охраной закона: Уголовно-правовые аспекты. Мн. : Изд-во БГУ, 1983. 143 с.
7. Збірник Постанов Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах / упоряд. Н.О. Гуторова, О.О. Житний. Х. : Одиссей, 2000. 448 с.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-205-210>

**Ю. В. Тищенко**, аспірант кафедри  
кримінального права, процесу та криміналістики  
Міжнародного гуманітарного університету

### **ВИКОРИСТАННЯ НЕТРАДИЦІЙНИХ МЕТОДІВ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ТЕХНІКИ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З УХИЛЕННЯМ ВІД ПРОХОДЖЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ**

*Стаття присвячена питанню використання нетрадиційних методів криміналістичної техніки (поліграфа, біоритмології, кінесики, фоноскопії та ергономіки) під час розслідування злочинів, пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби.*

*Проведено аналіз наукових праць, присвячених впровадженню нетрадиційних методів криміналістичної техніки при розслідуванні вказаних злочинів.*

*Висвітлені основні поняття досліджуваних методів та засобів, представлені приклади використання останніх при розслідуванні злочинів.*

*Констатовано, що дані, отримані за допомогою вказаних методів криміналістичної техніки, можуть не тільки суттєво вплинути на строки та якість розслідування злочинів, пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби, а й допомогти визначитись слідчому з правильною кваліфікацією злочинного діяння.*

*Наголошено на проблемі повільного розвитку вищезазначених засобів та методів криміналістичної техніки в Україні, незважаючи на наукову обґрунтованість та позитивну практику їх використання у зарубіжних країнах. Так, встановлено, що це пов'язано з нерозвиненістю необхідної інструментально-методичної бази та тим, що українськими вченими криміналістами на сьогоднішній день приділяється неналежна увага нетрадиційним засобам та методам отримання інформації; з діяльністю супротивників введеному прогресивних засобів отримання інформації у правоохоронну систему України, обґрунтовуючи це тим, що маніпуляції з ними збільшать кількість слідчих та судових помилок, посилять страждання та принизять гідність суб'єктів опитування, додадуть роботи судам, прокурорам та слідчим із виявлення та виправлення помилок.*

*Зроблено висновок про недостатній рівень наукового та практичного опрацювання питання вдосконалення криміналістичної техніки та впровадження новітніх засобів та методів при розслідуванні злочинів.*

*Ключові слова: криміналістична техніка, військові злочини, ухилення від військової служби, поліграф.*

***Yu. V. Tyshchenko. Use of unconventional forensic techniques in investigating evasion of military service***

*The article deals with the use of unconventional methods of forensic technology (polygraph, biorhythmology, kinesics, phonoscopy and ergonomics) in the investigation of crimes related to evasion of military service.*

*An analysis of scientific works devoted to the introduction of unconventional methods of forensic techniques in the investigation of these crimes has been made.*

*The basic concepts of the investigated methods and means are explained, examples of the use of the latter in the investigation of crimes have been provided.*

*It is stated that the data obtained using the forensic techniques, can not only significantly affect the timing and quality of the investigation of crimes related to evasion of military service, but also help an investigator to define correct direction of the crime investigation.*

*The problem of slow development of the foregoing means and methods of forensic technology in Ukraine is emphasized, despite the scientific validity and applicability of their use in foreign countries. It is established that, firstly, this is due to the underdevelopment of the necessary instrumental and methodological base. Secondly, the fact that Ukrainian forensic scientists pay not enough attention to unconventional means and methods*

© Ю. В. Тищенко, 2019

*of obtaining information. Thirdly, with the activities of the opponents, the introduction of progressive means of obtaining information in the Ukrainian law enforcement system, justifying that the manipulation of them will increase the number of investigative and judicial errors and reduce the dignity of the subjects of questioning, add work to the courts, prosecutors and investigators due to bug fixes.*

*It is concluded that the level of scientific and practical elaboration of the issue of improving the forensic technique and the introduction of the latest tools and methods in the investigation of crimes is insufficient.*

*Key words: criminalistic tools, military crimes, evasion, polygraph.*

**Постановка проблеми.** В системі «злочинність та боротьба з нею» злочинність завжди первинна. На жаль, цей факт підтверджується вже багато тисячоліть, як і той факт, що кількісні показники злочинності у військовій сфері за останні роки в Україні зросли в декілька разів. Державі і суспільству, як суб'єктам самозахисту, які ведуть боротьбу з цим негативним явищем, у деякі періоди часу і в деяких окремо взятих державах вдавалося знизити рівень злочинності до мінімуму, але знову ж таки не на завжди.

На сьогоднішній день вбачається, що форми і методи отримання та використання розшукової і доказової інформації в Україні, зорієнтованої здебільшого на джерела і відповідні засоби, які склалися традиційно (допити, обшуки, слідчі експерименти, огляди тощо), та не в повній мірі відповідають вимогам активізації боротьби зі злочинністю і зміцненню законності. Нажаль, під час розслідування військових злочинів за допомогою вказаних джерел здобувається до 90% доказової інформації.

Стало ще більш очевидно, що складена багато десятиліть тому і в основі своїй залишається незмінною організаційно-правова система використання криміналістичної техніки в кримінальному судочинстві, не відповідає ані рівню її розвитку (її сучасним можливостям), ані реальним потребам практики розкриття і розслідування злочинів, в тому числі й військових. З цього виходить, що сучасний стан використання техніко-криміналістичних можливостей у розслідуванні злочинів необхідно підвищувати та вдосконалювати. У зв'язку з цим досить дискусійним на сьогоднішній день є питання впровадження у криміналістичну техніку у тому числі і при розслідуванні злочинів, пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби, *нетрадиційних засобів* (поліграфа, біоритмології, кінесици, фоноскопії та ергономіки).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** За період незалежності України питанням методики розслідування злочинів, пов'язаних із ухиленням від проходження військової служби у своїх наукових працях приділяли увагу такі вчені А.А. Тер-Акопов, А.А. Остапенко, А.В. Іщенко, Б.В. Бабін, В.А. Шершеньков, В.В. Тищенко, В.Г. Гончаренко, В.І. Галаган, В.О. Бугаєв, В.С. Давиденко, В.П. Бахін, В.П. Колмаков, В.М. Стратонов, В.Ю. Шепітько, Г.О. Блінов, Є.Л. Стрельцов, М.Г. Колодяжний, М.Б. Головка, М.І. Панов, М.Н. Савельєв, М.І. Карпенко, Н.С. Антоненко-Куличенко, Р.С. Белкін, Т.В. Варфоломеева, О.Н. Ярмиш, П.П. Богущкий, Х.М. Ахметшин, Ю.М. Грошевський, Ю.П. Аленін та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Достатньо перспективним в одержанні інформації від людини під час розслідування злочину є застосування поліграфа. У кримінальному судочинстві докази, отримані за допомогою поліграфа, офіційно використовується майже в 60 країнах світу. Так, доцільність використання поліграфа у розслідуванні злочинів тривалий час успішно підтверджується в США, Ізраїлі, Туреччині, Польщі, країнах Балтії та інших державах [1].

Поліграф – це багаторазовий пристрій, призначений для одночасної реєстрації дихання, кров'яного тиску, біотопів, інших фізіологічних процесів та на основі цього оцінки достовірності отриманої інформації [2]. Моделювання злочинної ситуації або її елементів під час проведення за спеціальною методикою опитування з використанням поліграфа дозволяє виявити наявність так званих винних відомостей у 86–92% випадків (тобто встановити причетність

до вчиненого злочину) або відсутність таких знань у 95–98% випадків (тобто непричетність до злочину). Поліграф за своїми технічними характеристиками належить до групи психофізіологічної апаратури і не може пригнічувати ані волі, ані завдавати шкоди здоров'ю людини та навколишньому середовищу, тобто відповідає загальним правилам допустимості застосування технічних засобів [3].

Спеціаліст поліграфолог допомагає виявити ступінь вірогідності повідомленої інформації; повноту наданої інформації; джерело отриманої інформації; мотивацію співпраці зі слідством; плани на майбутнє (тривалість співпраці, спонукання що утримують від розголошення відомостей та зради); вчинені опитуваним різноманітні злочини та протиправні дії.

Поліграф може бути використаний і з метою отримання оперативно значущої інформації, яку іншим засобом отримати неможливо; визначити можливість причетності особи, яка перевіряється, до планування, підготовки, вчинення конкретного злочину; оцінити вірогідність інформації, обізнаність опитуваної особи, і на цій основі висунути певну версію з розслідуваної справи; створити умови для надання правдивих свідчень особою, яка обпитується; визначити неправдиві свідчення щодо конкретного злочину; виявити само оговори, ілюзорні уявлення особи про нібито вчинений нею злочин; визначити коло осіб, причетних до злочину, або таких, які мають інформацію щодо конкретного злочину, і на цій підставі психологічно аргументувати основні слідчі версії. При цьому варто підкреслити те, що за даними В.А. Варламова точність прогнозування причетності особи до злочину з використанням поліграфа наближається до ста відсотків [4]. З урахуванням того, що є безконтактні детектори, ця техніка може бути використана особливо успішно під час освідування, обшуку та виїмки для виявлення ідеомоторних явищ суб'єкта, з яким проводиться ця слідча дія.

Інформація, яку отримує спеціаліст за допомогою поліграфа, носить непроцесуальний характер і одночасно є орієнтувальною. За допомогою такої інформації можна швидко перевірити та оцінити достовірність алібі або зустрічної версії події, що запропонована опитуваною особою тощо [5]. Існує думка, що детектор брехні можна обдурити, але вчені криміналісти стверджують, що детектор – це дуже чутливий медичний прилад, який неможливо обдурити, оскільки збирання інформації по реакціях йде по 11 каналах і реєструє 9 показників, що відображаються на поліграфах. Ці показники можуть бути витлумачені однозначно. Помилки можуть бути допущені тільки через недосвідченість поліграфолога [6].

В Україні на сьогоднішній день використання поліграфа у розслідуванні кримінальних правопорушень на законодавчому рівні досі не закріплене. Так, чинний Кримінальний процесуальний кодекс України (далі – КПК), а також інші закони та нормативно-правові акти не містять прямих посилань на можливість застосування результатів, отриманих за допомогою поліграфа при розслідуванні злочинів. Водночас, у нормативно-правових актах немає й заборон щодо отримання показань учасників кримінального провадження із застосуванням поліграфа.

Тільки пунктом 6.8 розділу VI інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, затвердженої наказом Міністра юстиції України № 53/3 від 08.10.1998 року, визначено, що з метою отримання орієнтувальної інформації можуть проводитися опитування із застосуванням спеціального технічного засобу – комп'ютерного поліграфа. При цьому, предметом опитування є отримання орієнтувальної інформації щодо:

- 1) ступеня ймовірності повідомленої опитуваною особою інформації;
- 2) повноти наданої опитуваною особою інформації;
- 3) джерела отриманої опитуваною особою інформації;
- 4) уявлень опитуваної особи про певну подію;
- 5) іншої орієнтувальної інформації, необхідної для конструювання версій розслідування певних подій.

При цьому, такі опитування можуть проводитись тільки за наявності письмової згоди особи, яка проходить опитування.

До нетрадиційних методів можна також віднести *кінесіку* – науку, що вивчає мову жестів, що почала свій розвиток у США. В Україні ж на сьогоднішній день ця наука тільки почала розвиватися [7].

За допомогою вміння «читати» жести людини ми можемо отримати від неї інформацію, яку вона з тих чи інших причин хоче приховати. У результаті наукових досліджень, які проводились у США, було встановлено, що під час спілкування значна частка інформації передається невербальними засобами: жестами, положенням рук і ніг людини, дистанцією між людьми. Цінність результатів цих досліджень для криміналістики полягає в тому, що людина не може контролювати цей бік власної поведінки, а значить і не може підробити його. Результати досліджень кінесіки вже сьогодні можуть використовуватися правоохоронними органами у службовій діяльності під час проведення слідчих дій та оперативних заходів [8].

Значна частина функцій слідчих та оперативних працівників здійснюється у тісному спілкуванні з людьми. Таким чином, уміння спілкуватися має досить велике значення для цієї професії. Слідчий, який має певні знання в галузі кінесіки та психології, зможе використовувати їх для викриття обману під час проведення обшуку, допиту, очної ставки та інших слідчих дій.

Принцип отримання інформації за допомогою «мови жестів» та її сприйняття заснований на нездатності людини в цілому контролювати передачу підсвідомих сигналів за допомогою жестів про власні емоції, думки та наміри. В цьому виявляється подібність використання в розслідуванні злочинів методів кінесіки і «детекції брехні». Проте особливістю методів кінесіки є те, що їх використання для розпізнання емоційного стану людини, правильності чи брехливості показань свідків, підозрюваних та потерпілих не спричиняє таких складностей, як застосування в подібних ситуаціях «детектора брехні». Для їх використання не потрібно законодавчого дозволу. Оволодіння методикою невербальної комунікації дає можливість проникнути в таємницю процесу мислення людини, а в окремих випадках і впливати на її поведінку [9].

У процесі спілкування слідчого з підозрюваним, обвинуваченим, свідком, очевидцем та іншими особами за певною манерою їх поведінки, жестикуляцією, інтонацією та тембром голосу можна встановити ступінь достовірності інформації, яка від них надходить. Звичайно, у процесі спілкування досить важко проводити аналіз мови жестів співбесідника. Для цього слідчий і оперативний працівник повинні мати спеціальні знання в цій галузі. Було б доцільним залучати для цього спеціально підготовлених осіб, які пройшли відповідну підготовку і володіють спеціальними знаннями в галузі кінесіки та психології. Отже, з вищевказаного можна дійти висновку, що застосування прийомів та методів кінесіки у практичній діяльності правоохоронних органів призведе до більш повного розкриття та розслідування злочинів, підвищить показники в боротьбі зі злочинністю.

Що ж стосується використання *біоритмології*, музичного та запахового фону, то в нашій державі вони найменш досліджені. Дослідження з цієї теми проводяться у сусідній Росії. Вченими встановлено, що в організмі людини існує більше сотні біологічних ритмів, які відображають різні фізіологічні процеси. Це добові ритми сну та бадьорості, зміни температури тіла, роботи серцево-судинної системи, тощо. Існують біоритми, циклічність яких складає місяці та навіть роки. Так, зафіксована залежність між кількістю умисних убивств та фазами Місяця [10].

Слідчому важливо вміти використовувати під час допиту обвинуваченого не просто окремі емоції, а його настрій. Універсальність методу використання біоритмів полягає в тому, що ані професія, ані освіта, ані попередній злочинний досвід не є перешкодою для отримання об'єктивної інформації на допиті, проведеному в певний день. За даними М.М. Китаєва,



з 36 випадків експериментального проведення допитів осіб, які вчинили тяжкі злочини проти особи, в 28 випадках (78%) були отримані детальні показання про скоєне, хоча раніше допитувані говорили неправду або взагалі відмовлялися від контакту зі слідчим.

Використання музичного та запахового фону здатне впливати на емоційну сферу людини. Цей вплив залежить від конкретних життєвих умов, у яких вона опинилася. Використання цього методу може бути успішним лише тоді, коли добре вивчена особа допитуваного.

Дуже цікавим методом отримання інформації є *фоноскопія* – це новий вид досліджень, заснованих на фізіологічних особливостях органів мовного апарату людини, які вивчають групу слідів звуку. Ці особливості залежать від статі, віку, професії і ряду інших характеристик людини. Інформацію про властивості того, хто говорить, що закладені в ознаках його усного мовлення, умовно поділяють на смислову та особистісну. Отримані дані застосовуються для перевірки версій, оцінки вибраної тактики розкриття злочинів і запобігання їм, для ідентифікації особи за голосом і вирішення інших криміналістичних завдань.

До нетрадиційних також можна віднести засоби та методи *ергономіки* – наукової дисципліни, що комплексно вивчає людей у конкретних умовах їх діяльності в сучасному виробництві. Ця наука сформувалась на стику психології, фізіології, анатомії, теорії автоматичного управління, кібернетики, загальної теорії систем. Вона вивчає характеристики людини, машини й середовища, які проявляються в конкретних умовах їх взаємодії, розробляє методи обліку цих факторів при модернізації діючої та створенні нової техніки і технології, визначенні критеріїв оптимізації цих систем за умов можливостей та особливостей людини, яка працює, тощо.

**Висновки з дослідження.** Підбиваючи підсумок вищевикладеному, потрібно зазначити, що дані, отримані за допомогою вказаних методів криміналістичної техніки, можуть не тільки суттєво вплинути на строки та якість розслідування злочинів, пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби, а й допомогти визначитись слідчому з правильною кваліфікацією злочинного діяння.

Однак, незважаючи на наукову обґрунтованість високої ефективності вищезазначених засобів та методів, позитивну практику застосування їх у зарубіжних країнах, розвиток цих засобів в Україні проходить дуже повільно. Це пов'язано, *по-перше*, з тим, що українськими вченими криміналістами на сьогоднішній день приділяється неналежна увага нетрадиційним засобам та методам отримання інформації. *По-друге*, з діяльністю супротивників введенню прогресивних засобів отримання інформації у правоохоронну систему України, обґрунтовуючи це тим, що маніпуляції з ними збільшить кількість слідчих та судових помилок, посилять страждання та принизять гідність суб'єктів опитування, та додадуть роботи судам, прокурорам та слідчим з виявлення та виправлення помилок. *По-третє*, нерозвиненістю необхідної інструментально-методичної бази.

Таким чином, в умовах зростання військової злочинності необхідно приділяти більшу увагу питанням вдосконалення криміналістичної техніки та впровадження новітніх засобів та методів у розслідуванні злочинів, у тому числі пов'язаних з ухиленням від проходження військової служби.

### Список використаних джерел:

1. Використання поліграфа в правоохоронній діяльності: проблеми та перспективи [Текст]: матеріали 3 Міжнародно науково-практичної конференції (Київ, 7–8 листоп. 2015 р.). К. : Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 3.
2. Плотников О.О. Использование полиграфа при раскрытии преступлений : лекция. Хабаровск, 1996. С. 12.

3. Горяинова К.К., Овчинский В.С., Шумилова А.Ю. Оперативно-розыскная деятельность : Учебник. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 177.
4. Варламов В.А. Детектор лжи. Краснодар : Советская кубань, 1998. С. 4.
5. Горяинов К.К., Овчинский В.С., А.Ю. Шумилов. Оперативно-розыскная деятельность. М. : ИНФРА-М, 2001. С. 12.
6. Шаповалов В. Методика психологической оценки достоверности показаний в юридической практике / В. Шаповалов. К. : Освита України, 2015. 60 с.
7. Клевцов О. Мова жестів як нетрадиційне знання в розслідуванні злочинів. *Право України* № 4. С. 58.
8. Гранская Ю.В., Романов В.В. Профессиональные особенности восприятия мимики работниками правоохранительных органов. М. : ИПКПР, 1996. С. 50.
9. Паркинсон Д.Р. Люди сделают то, что нужно Вам. М., 1996. С. 56.
10. Ларин О.М. Криминалистика и паракриминалистика. М. : БЕК, 1996. С. 123.

**Л. О. Андрієвська**, старший викладач  
кафедри цивільно-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ

**А. В. Крупіцька**, студентка 4 курсу  
юридичного факультету Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх справ

**Д. О. Скляр**, студентка 4 курсу  
юридичного факультету Дніпропетровського  
державного університету внутрішніх справ

### ЗАОЧНИЙ РОЗГЛЯД СПРАВИ, ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ТА МІСЦЕ В ЦИВІЛЬНОМУ ПРОЦЕСІ

*У статті розкривається значення заочного розгляду справи в цивільному провадженні за чинним законодавством України. Розглядаються історичні аспекти впровадження в законодавство заочного розгляду справи, досліджуються його особливості та місце в цивільному провадженні. Авторами використовується судова практика зазначеної тематики. Прийняття Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», що набув чинності 15.12.2017, має на меті полегшення судового розгляду справи та стало важливим етапом на шляху вдосконалення вітчизняного процесуального законодавства, механізму судового захисту й посилення змагальних засад господарського судочинства. Із цією метою законодавцем удосконалив інститут заочного розгляду справи, який справедливо вважають однією з форм реалізації принципу змагальності.*

*У цивільному провадженні заочний розгляд справи широко використовується в різноманітних правових системах світу через те, що постає необхідність забезпечення своєчасності та ефективності цивільного судочинства. У сучасній науці все частіше постає питання про проблематику заочного рішення – ця проблема зводилась до дослідження наказного провадження як виду заочного вирішення справи цивільного судочинства. На даний час у зазначеному спорі не було виявлено належних підходів щодо розуміння самої суті і природи заочного рішення та його співвідношення із загальною позовною формою захисту цивільних прав, свобод та інтересів. Главою 11 розділу III ЦПК України регламентується інститут заочного рішення, яке являє собою рішення, що ухвалюється судом у випадку неявки в судові засідання відповідача, який був належним чином повідомлений і від якого не надійшло повідомлення про причини неявки або зазначені ним причини визнані неповажними, а також якщо позивач не заперечує проти такого вирішення справи.*

*Ключові слова: цивільний процес, заочний розгляд справи, провадження, цивільне судочинство.*

**L. O. Andriievska, A. V. Krupits'ka, D. O. Sklyar. Correspondence examination of case, significance and place in the civil process**

*This article reveals the importance of a case in absentia in civil proceedings under the current legislation of Ukraine. The historical aspects of the introduction of the absentee case law into the legislation are examined, its peculiarities and place in civil proceedings are examined. The authors use the case law of the subject. Adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine and other legislative acts", which entered into force 15.12.2017 with the aim of facilitating court proceedings and it has become an important step in the*

© Л. О. Андрієвська, А. В. Крупіцька, Д. О. Скляр, 2019

*improvement of domestic procedural legislation, the mechanism of judicial protection and strengthening the competitive principles of economic litigation, with this purpose the legislator has improved the institution of correspondence, which is justly considered one of the forms of competition.*

*Civil proceedings in absentia are widely used in the various legal systems of the world because there is a need to ensure the timeliness and efficiency of civil justice. In modern science, the question of absenteeism is increasingly being raised, and this problem has been reduced to investigating criminal proceedings as a form of absentee settlement of a civil case. At present, no proper approaches have been identified to the dispute in understanding the very nature and nature of the decision in absentia, and its relation to the general claim for protection of civil rights, freedoms and interests. Chapter 11 of Section III of the CPC of Ukraine governs the institution of an absentee decision, which is a decision taken by a court in the event of a defendant not appearing in court, who was duly notified and from whom no notification of the reasons for failure to appear or the reasons stated by him were declared inadmissible and objects to such a decision.*

*Thus, it can be said that the institute of the out-of-court settlement of the case is aimed at effectively securing the plaintiff's rights to judicial protection and stopping abuse of procedural rights by the dishonest defendant.*

*Research into detailing certain conditions of absentee adherence to case law, detailing the order of service and receipt of case notices, determining the procedure for recording such notices appropriately, and amending the terms of the decision by the end may be appropriate and promising.*

*Key words: civil process, case in absentia, proceedings, civil proceedings.*

**Постановка проблеми.** Починаючи з 2016 року в Україні стрімко почали втілювати судову реформу, що призводить до значних змін в українському законодавстві та є вагомим кроком на шляху до його вдосконалення.

У цивільному провадженні заочний розгляд справи широко використовується в різноманітних правових системах світу через те, що постає необхідність забезпечення своєчасності та ефективності цивільного судочинства. Уперше інститут заочного рішення було запроваджено Статутом цивільного судочинства Російської Імперії 1864 р., використовувався він у тому разі, якщо відповідач до суду не з'являвся. Такий розгляд мав на меті усунення причин, які сприяли затягуванню процесу. У сучасній науці все частіше постає питання про проблематику заочного рішення, ця проблема зводилась до дослідження наказного провадження як виду заочного вирішення справи цивільного судочинства. На даний час у зазначеному спорі не було виявлено належних підходів до розуміння самої суті і природи заочного рішення, його співвідношення із загальною позовною формою захисту цивільних прав, свобод та інтересів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема перегляду справи в цивільному провадженні була предметом дослідження багатьох науковців і вчених-процесуалістів, серед них можна виділити С.С. Бичкова, С.В. Васильєва, П.Ф. Єлісейкіна, В.В. Комарова, С.Я. Фурса, Є.І. Фурса, Ю.С. Червоного, Д.М. Чечота та М.С. Шакаряна.

**Мета статті** – дослідження особливостей заочного розгляду справи в цивільному процесі України.

**Виклад основного матеріалу.** Заочний розгляд справи знайшов своє місце саме у главі 11 ЦПК. Інститут заочного розгляду не є новелою ЦПК, він поновлений через те, що відбулися зміни у змісті цивільних процесуальних правовідносин [1, с. 164]. Чинний Цивільний процесуальний кодекс України, який був прийнятий 18 березня 2004 року (в дії з 01.09.2005 р.), започаткував інститут заочного розгляду справи, який спрямований на забезпечення швидкого та ефективного судового розгляду, спрощення цивільного процесу, сприяння підвищенню відповідальності сторін за свої дії та попередженню тяганини і зловживань зі сторони відповідача [5].

Ми визначили, що заочне рішення, як вид цивільного судочинства, можна розглядати в декількох значеннях.

По-перше, як загальне спрощення ординарної процедури захисту прав: зміна простої процесуальної форми безпосередньо через звільнення її від побічних, ускладнених, мало-

ефективних і таких, які не спроможні відповідати принципу пропорційності елементів (процесуальні дії, стадії, процедури, провадження) або ж заміни їх модернізованими ефективними елементами цивільної процесуальної форми.

По-друге, як напрям диверсифікації цивільної процесуальної форми, яка полягає в запровадженні самостійних порядків і проваджень для деяких категорій справ, що позбавлені зайвих формальностей і не мають у собі окремих значних елементів процесуальної форми, що завжди є характерними у звичайному порядку захисту.

Саме главою 11 розділу III ЦПК регламентується інститут заочного рішення, яке являє собою рішення, що ухвалюється судом у випадку неявки в судові засідання відповідача, який був належним чином повідомлений і від якого не надійшло повідомлення про причини неявки або зазначені ним причини визнані неповажними, а також якщо позивач не заперечує проти такого вирішення справи [2]. До того ж у юридичній літературі заочне провадження визначають як спрощену процедуру або називають спрощеним через відсутність відповідача під час розгляду справи й тих обмежень, що встановлені для позивача [3, с. 148].

Інститут заочного рішення спрямований, з одного боку, на розширення засад диспозитивності в цивільному процесі (свободи розсуду сторін), а з іншого боку – на запобігання можливості зловживання процесуальними правами й установлення відповідальності за ці зловживання [3, с. 148]. У цілому втілення заочного провадження в цивільно-процесуальне законодавство України має певні недоліки, які інколи призводять до значного порушення прав і законних інтересів однієї або обох сторін.

Згідно із ч. 1 ст. 280 ЦПК суд може ухвалити заочне рішення на підставі наявних у справі доказів за одночасного існування таких умов:

- 1) відповідач належним чином повідомлений про дату, час і місце судового засідання;
- 2) відповідач не з'явився в судові засідання без поважних причин або без повідомлення причин;
- 3) відповідач не подав відзив;
- 4) позивач не заперечує проти такого вирішення справи.

Найголовнішими з основних проблемних чинників можна назвати такі: непоодинокі випадки ухвалення заочних рішень у справах, де відповідач не був повідомлений належним чином про судові засідання, що призводить до суттєвого порушення інтересів відповідача. Наприклад, часто на практиці мають місце такі інциденти: за відсутності єдиної практики набрання заочним рішенням законної сили через прогалини в ЦПК порушуються інтереси позивача, через що не визначено, як діяти суду, якщо копію заочного рішення неможливо вручити відповідачу з тих чи інших причин; визнання заочного рішення таким, що набрало законної сили після спливу десяти днів із дня його проголошення, і звернення його до примусового виконання; наявність хибної практики зупинення стягнення за виконавчим документом, що за своєю сутністю є заходом забезпечення позову, аналогією закону, відповідно до якої до заяви про перегляд заочного рішення застосовуються загальні норми ЦПК; відсутність законодавчо визначених підстав визнання виконавчого листа таким, що не підлягає виконанню [4, с. 172–173].

Істотною відмінністю заочного рішення від звичайного є можливість у спрощеному порядку переглядати рішення в тому самому суді, що ухвалив таке рішення за заявою відповідача. Так, згідно зі ст. 284 ЦПК заочне рішення може бути переглянуте судом, що його ухвалив, за письмовою заявою відповідача. Однак у зазначеній статті не вказано, що робити суду, якщо такий строк пропущено за будь-яких причин. Тому вважаємо за доцільне закріпити положення, яке дало б змогу поновити такий строк, якщо причини пропуску такого строку будуть визначені судом як поважні [2].

Заочний розгляд справи взагалі у цивільному провадженні стоїть на шляху реформування судової системи, що зараз є важливим питанням в Україні. Формування правової держави та громадянського суспільства в Україні безпосередньо пов'язано із проблемою створення належного механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Судові органи взагалі завжди є гарантом забезпечення права та захисту прав, тому потребують реформування з метою створення механізму і дієвого органу правового захисту.

Як зазначає Олена Лапчевська, суддя апеляційного суду міста Києва, по-перше, заочний розгляд справи має на меті максимально скоротити час розгляду справи та вирішення спору, отримати рішення суду та виконати це рішення. Виникає питання, як повідомити про це відповідача. Останнім часом склалася негативна практика, яка свідчить про неотримання повідомлень. Тому найголовнішим аспектом виступає отримання зворотного повідомлення. Наступним важливим питанням є питання процесу встановлення судом поважних причин неприбуття відповідача в разі його неявки до судового засідання, а також у випадку, коли така особа не надіслала до суду жодного повідомлення. Вирішенням це питання буде лише за умови оскарження відповідачем заочного рішення суду [6].

Лише фактична відсутність відповідача вважається його неявою у судове засідання. Варто взяти до уваги, що неприбуттям відповідача до засідання є особиста його відсутність, а також відсутність представника відповідача. Адже згідно із ЦПК представник, який має повноваження на ведення справи в суді, здійснює від імені особи її процесуальні права та обов'язки. Якщо ж до судового засідання з'явиться представник відповідача з належно оформленими повноваженнями, у цьому разі суд не вправі ухвалити заочне рішення. Проте немає точних приписів із приводу наслідків неприбуття представника відповідача, що призводить до колізії правових норм правниками щодо цього питання [8].

Явним фактом є те, що неповідомлення або ж неналежне повідомлення у цивільному процесі сторін за справою є суттєвим порушенням принципу рівності сторін, який, у свою чергу, є складовою частиною концепції справедливого судового розгляду та визначає, що кожна зі сторін наділена правом мати змогу представляти себе у процесі саме в таких умовах, які б не втягували її в несприятливе становище в порівнянні з іншою стороною за справою.

Якщо ж говорити про неналежне повідомлення учасника про розгляд справи, то варто звернути увагу на позицію Верховного Суду щодо даного питання. Верховний суд у справі № 127/2871/16-ц визначив, що такий факт, як наявність відомостей про повернення до суду апеляційної інстанції повістки про виклик позивача до суду із вказівкою на причину повернення – «за закінченням терміну зберігання» – в матеріалах справи ще не дає можливості стверджувати про відмову позивача від одержання повістки або ж про його незнаходження за адресою, повідомленою суду. Телефонограма, наявна в матеріалах справи та яка стосується повідомлення секретарем судового засідання саме про розгляд справи судом особи, яка представляла в суді першої інстанції інтереси позивача, так само не може свідчити про підтвердження повідомлення позивача про розгляд справи судом апеляційної інстанції, адже, по-перше, не має відповідності із встановленим порядком вручення судових повісток, а по-друге, не приймає до уваги обмеження щодо представництва інтересів позивача даною особою в суді першої інстанції, встановлені договором про надання правової допомоги. Обов'язковому скасуванню підлягають судові рішення, які направляються на новий розгляд у тому разі, якщо справа розглядалась без присутності будь-кого з учасників справи, які не були належним чином повідомлені про дату, місце та час судового засідання, якщо учасник справи обґрунтовує такою підставою свою касаційну скаргу (п. 5 ч. 1 ст. 411 ЦПКУ). До суду апеляційної інстанції справа направляється на новий розгляд у тому разі, якщо лише цим судом було допущено порушення норм процесуального права (ч. 4 ст. 411 ЦПКУ). Таким чином, спираючись на наведені вище

обставини, Верховний Суд прийшов до висновку, що наявні обов'язкові підстави для скасування рішення суду апеляційної інстанції з подальшим направленням справи на новий розгляд до суду апеляційної інстанції [7].

Водночас виразив свої сумніви щодо заочного розгляду справи Володимир Бобрик. Винесення заочного рішення, на його думку, лише ускладнює процедуру, не вносить ніяких позитивних аспектів та ніяк не прискорює процес, а навпаки, тільки гальмує процедуру винесення фінального вирішення спору судом. Як зазначив науковець, суть та зміст такої форми перегляду справи має зв'язок з неприбуттям відповідача до судового засідання. І чи з'являється вимога створювати процедури, які мають відмінності від законного порядку? Адже суд може розглянути справу і в заочному, і у звичайному порядку в разі неприбуття відповідача до судового засідання. Пан Бобрик зазначив, що сьогодні даний інститут себе переродив. На жаль, він не є доцільним для сторін у справі, тільки створюються додаткові підстави для зловживання з боку відповідача з метою гальмування остаточного рішення у справі судом. І як результат виникає проблема ускладнення усього процесу загалом. Як вважає Володимир, цей інститут вимагає значного перероблення та додатку у вигляді норм, які утворять додаткові гарантії для сторін у провадженні [6].

Проте є підстави вважати вагомим кроком уперед на шляху побудови європейської моделі юстиції наявність заочного розгляду справи у процесі реформування судової системи нашої держави. Формування правотворчої країни та обізнаного суспільства у сфері права має зв'язок з утворенням та реалізацією доцільного механізму забезпечення прав та свобод громадян нашої держави. Із цієї точки зору судові органи являють собою гарант забезпечення саме цих невід'ємних прав, а тому вимагають реформування задля створення міцного та ефективного механізму правового захисту.

Розглядаючи інші правові системи світу, можемо побачити, що англо-американський цивільний процес має припущення, що в разі неявки відповідача до судового засідання чи ухилення від участі у самому процесі він автоматично визнає пред'явлений до нього позов і, як наслідок, звільняє позивача від необхідності подавати докази по справі. А от французьке цивільне судочинство, навпаки, не визначає неприбуття відповідача як той факт, що він визнав пред'явлений йому позов і не дає позивачу ніяких додаткових процесуальних прав. Навпаки, неприбуття відповідача до судового засідання могло бути спричинене його необізнаністю щодо пред'явлення позову, або ж існують обставини, які перешкоджають його явці до судового засідання [8].

Коли наш законодавець запроваджував до ЦПК даний вид розгляду справи, він спирався на таку мету, як виклик відповідача до судового засідання. Це є головною метою заочного рішення. Коли така норма не була наявною, то виявлялися значні зловживання з боку відповідача із приводу гальмування розгляду та вирішення справи, а також порушувалися строки розгляду справи. Заочне рішення підштовхує відповідача явитись до судового засідання та дізнатися, хто і які має до нього претензії, довести свою думку, надати свої заперечення, відзиви та докази.

Як зазначає Олег Качмар, сьогодні судова реформа, яка впроваджується в державі, має на меті розвантажити суди, скоротити провадження задля дієвого та жвавого процесу. І якщо і є якісь колізії, то потрібно просто брати та вдосконалювати цей інститут [6]. Тому даний аналіз дає змогу зробити висновок щодо існування системних проблем під час реалізації інституту заочного розгляду справи в цивільному судочинстві.

Запровадження заочного розгляду справи як новітнього та ефективного інституту має на меті втілення положень Рекомендації № R (84) 5 Комітету Міністрів Ради Європи державами-членами щодо принципів цивільного судочинства, які спрямовані на те, щоб судова

система неодмінно вдосконалювалася. Для досягнення зазначеної мети потрібно надати сторонам доступ до простіших та оперативніших форм судочинства та захищати їх від зловживання правами та затримок, а саме надати суду повноваження здійснювати судочинство більш ефективно [9, с. 455].

На практиці інститут заочного розгляду справ дійсно працює. Працює і тоді, коли відповідач не зацікавлений у справі, і такі випадки трапляються доволі часто. Відповідач має, по-перше, звернутися із заявою щодо перегляду даного рішення до суду першої інстанції перед тим, як подати заяву щодо оскарження до апеляційного суду. Суд, вирішуючи справу, постійно бере до уваги те, чи будуть наявні підстави для оскарження цього рішення, чи не скасують заочне рішення. І коли судді зрозуміло, що відповідач, якому відомо про розгляд справи, не з'являється до судового засідання із заявою щодо перегляду, – судді буде легше прийняти заочне рішення, ніж під час звичайного перегляду справи. Якщо б не існувало інституту заочного розгляду, велика кількість справ так швидко не вирішувалася б [6].

Проте у цілому приєднання інституту заочного вирішення справи до цивільно-процесуального законодавства має певні недоліки, що призводить до порушення прав.

Дослідивши думки експертів, можна зазначити, що всі вони зійшлися на тому, що сьогодні існує проблемне питання щодо набрання сили заочним рішенням та щодо його виконання. Так, пані Л. Сушко висловила думку, що коли приймається таке рішення, відповідач не обізнаний про його наявність, тобто він його не отримує. Таким чином, законодавець має внести зміни та чітко визначити, як та з якого моменту вступає в законну силу прийняте заочне рішення та коли воно підлягає виконанню. Водночас пані О. Лапчевська зауважує, що в кодексі прописано, що в законну силу рішення вступає з моменту вручення його особі. Так коли має місце факт ознайомлення відповідача із судовим рішенням? Тоді, коли безпосередньо він отримав це рішення, чи коли він або його представник прийшов із дорученням? Тому необхідні точно прописані процесуальні норми.

**Висновок.** Отже, можна сказати, що інститут заочного вирішення справи направлений на ефективне забезпечення прав позивача на судовий захист та зупинення зловживань процесуальними правами зі сторони несумлінного відповідача. Однак несумлінною може бути і сторона позивача. А отже, законодавець має забезпечити реалізацію прав обох сторін у справі. Як варіант це може бути спрощений порядок оскарження заочного рішення у справі. Даний інститут виступає гарантом створення умов для дотримання строків розгляду цивільних справ, але, на превеликий жаль, ані кодекс, ані проект не має відповіді щодо запитання, в якому ж саме судовому засіданні і в разі першої чи то другої неявки слід розглядати справу в заочному провадженні. Та і в новому ЦПК України не сформульовані терміни повторної неявки особи. Отже, треба звертати увагу на цей аспект та виправити положення, адже доволі часто відбувається заочний розгляд справи під час розгляду сімейно-правових спорів. Щоб не виникало типових ситуацій, коли один із подружжя звертається із заявою про розірвання шлюбу до суду, а інший навіть не знає про це та через деякий час отримує судові рішення про розірвання шлюбу, коли вже приходить позовна заява про призначення судового розгляду про стягнення з особи аліментів. Збереження цього інституту є доцільним, проте він потребує доповнень та наполегливого доопрацювання. Безсумнівно, цей інститут є додатковою гарантією щодо розширення засад диспозитивності в цивільному процесі. Проте слід підготувати та запровадити певний комплекс доцільних, ефективних правових та наукових позицій задля вдосконалення заочного розгляду справи. Доцільними та доволі перспективними моли б стати дослідження деталізації певних умов заочного розгляду з дотриманням вимог судової практики, порядку вручення та отримання повідомлень щодо розгляду справ, процедури фіксування належного отримання таких повідомлень, змін щодо умов ухвалення заочного рішення.



**Список використаних джерел:**

1. Устінова-Бойченко Г.М. Процесуальні наслідки прийняття позивачем рішення про заочний розгляд справи. *Європейські перспективи*. 2012. № 2. С. 164.
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 (в редакції від 07.12.2017). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40. Ст. 492.
3. Горбонос Ф.В., Івашук Н.Л. Поняття та умови заочного провадження справ у судах. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 147–151.
4. Трипольська М.І., Проблемні питання реформування ради безпеки ООН. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2014. № 4. С. 172–174.
5. Узагальнення практики судами першої та апеляційної інстанції процесуального законодавства при розгляді цивільних справ у порядку заочного розгляду. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0005705-13>.
6. «Заочний розгляд справ: обговорення експертів» / Національна Асоціація Адвокатів України. Рада адвокатів Київської області. URL : <https://radako.com.ua/news/zaochniy-rozglyad-sprav-obgovorennya-ekspertiv>.
7. Неналежне повідомлення позивача про розгляд справи. Позиція ВС у справі № 127/2871/16-ц. URL : <http://kvadrapravo.com/index.php/ua/pro-kompaniyu/novyny/nenalezhne-povidomlennya-pozivacha-pro-rozglyad-spravi-pozitsiya-vs-u-spravi-127-2871-16-ts>.
8. «Боротьба із затягуванням справи» / Таліна Кравцова. URL : <http://www.eprav.ua/ukr/publications/view/yuridicheskaya-gazeta-publikuet-statiyu-taliny-kravtsovoi-boriba-s-zatya-givaniem-dela-na-ukrainskom>.
9. Цивільне процесуальне право України : підручник / С.С. Бичкова, І.А. Бірюков, В.І. Бобрик та ін. ; за заг. ред. С.С. Бичкової. Київ : Атіка. 2009. 760 с.
10. Лихута Л.М., Бейцун І.В. Практика ухвалення та перегляду судами заочних рішень у цивільних справах. URL : <http://www.scourt.gov.ua>.

УДК 343.7

DOI https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-218-223

Т. Б. Герелюк, аспірант  
ВНЗ «Національна академія управління»

### КВАЛІФІКУЮЧІ ОЗНАКИ ЗНИЩЕННЯ, РУЙНУВАННЯ АБО ПОШКОДЖЕННЯ ПАМ'ЯТОК – ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ В УКРАЇНІ ТА КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Дослідження питань систематизації кваліфікуючих ознак злочинів, які посягають на об'єкти археологічної та культурної спадщини, за законодавством України і країн Східної Європи дало можливість виділити такі підстави (критерії) систематизації: I. За об'єктивними ознаками: 1) за ознаками об'єкта складу злочину: за предметом – щодо культурної та духовної спадщини, яка перебуває під особливим захистом міжнародного права; предмети, що являють собою природну чи історичну пам'ятку, яка є надзвичайно важливою для Республіки Словенія; щодо особливо цінних матеріальних історико-культурних цінностей або особливо цінних матеріальних культурних цінностей; щодо особливо цінних об'єктів культурної спадщини народів Російської Федерації, об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів Російської Федерації, включених до Списку всесвітньої спадщини, історико-культурних заповідників і музеїв-заповідників або стосовно об'єктів археологічної спадщини, включених до єдиного державного реєстру об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів Російської Федерації; щодо пам'яток національного значення; знищення або пошкодження виявлених об'єктів археологічної спадщини; вчинення повторно; розмір заподіяної шкоди. II. За суб'єктивними ознаками: а) з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини; б) вчинені службовою особою з використанням службового становища. в) вчинення злочину групою осіб. На відміну від українського законодавця, який встановив відповідальність за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження пам'яток, вчинені з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини, КК Білорусь не має подібної норми. Відповідно до ст. 83 Кодексу Республіки Білорусь про культуру пам'ятники археології – археологічні об'єкти та археологічні артефакти – відносяться до матеріальних історико-культурних цінностей. Проведений вище аналіз деяких аспектів кримінальної відповідальності за посягання на об'єкт культурної спадщини в Україні та країнах Східної Європи дозволив зробити висновок про те, що положення ст. 298 КК України не є логічно бездоганими. Автором на основі проведеного дослідження робиться висновок, що вдосконалення норм, що містяться в цих статтях, сприятиме підвищенню ефективності кримінально-правової охорони культурної спадщини. На наш погляд, необхідно доповнити ч. 5 ст. 289 КК України словами «вчинення злочину шляхом підпалу або іншим загально небезпечним способом, або якщо воно спричинило загибель людини або інші тяжкі наслідки».

Ключові слова: кримінально-правова охорона, об'єкти археологічної спадщини, об'єкти культурної спадщини, злочин, культурні цінності.

#### *T. B. Gereliuk. Qualifying signs of destruction, demolition or damage of cultural heritage sites in Ukraine and Eastern Europe*

*The study of the systematization of qualifying signs of crimes that encroach on objects of archaeological and cultural heritage according to the legislation of Ukraine and the countries of Eastern Europe made it possible to distinguish the following bases (criteria) of systematization: I. On objective grounds: 1) on the grounds of the object of composition crime: a) by subject: the cultural and spiritual heritage which is under the special protection of international rights; objects that are of natural or historical interest which are of utmost importance to the Republic of Slovenia; particularly valuable material historical and cultural values or especially valuable material cultural values; concerning especially valuable cultural heritage sites of the peoples of the Russian Federation, cultural heritage sites (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation included in the World Heritage List, historical and cultural reserves and museums or reserves, or concerning*

© Т. Б. Герелюк, 2019

*archaeological sites included in the unified state register of objects of cultural heritage (monuments of history and culture) of the peoples of the Russian Federation; on monuments of national importance; destruction or damage to identified objects of archaeological heritage; b) committing again; c) the amount of damage caused; II. Subjective features: a) to search for moving objects originating from archaeological sites; b) committed by an official using official status. c) committing a crime by a group of persons. The analysis of some aspects of criminal liability for encroachment on the cultural heritage object in Ukraine and the countries of Eastern Europe, made it possible to conclude that the provisions of Art. 298 of the Criminal Code of Ukraine are not logically perfect. The author concludes from the research that the improvement of the norms contained in these articles will help to increase the effectiveness of criminal protection of cultural heritage. In our opinion it is necessary to add Part 5 of Art. 289 of the Criminal Code of Ukraine, in part, the words "committing the crime by arson or other generally dangerous means, or if it caused the death of a person or other grave consequences".*

*Key words: criminal protection, archeological heritage, cultural heritage, crime, cultural property.*

**Постановка проблеми.** У XXI ст. все актуальнішою стає проблема кримінально-правової охорони пам'яток – об'єктів культурної спадщини як об'єктів матеріальної культури людства. Однією з ознак, що характеризує рівень моральності суспільства, є ставлення суспільства до його історико-культурної спадщини, що втілює в собі досягнення у сфері культури, духовне багатство людства. Питання кримінально-правової охорони пам'яток – об'єктів культурної спадщини – досліджено у працях українських та зарубіжних вчених, таких як: П.П. Андрушко, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.О. Глушков, Т.А. Денисова, О.О. Дудоров, В.П. Смельянов, В.О. Навроцький, Л.М. Палюх, В.В. Сташис, А.М. Соловійова, Є.Л. Стрельцов, В.Л. Чубарев та ін.

**Метою статті** є аналіз підстав систематизації кваліфікуючих ознак злочинів, які посягають на об'єкти археологічної та культурної спадщини, за законодавством України і країн Східної Європи.

**Виклад основного матеріалу.** У КК Республіки Білорусь існує декілька норм, які встановлюють відповідальність за злочинні посягання на культурну спадщину. Згідно зі ст. 344 умисні знищення або пошкодження історико-культурних цінностей або культурних цінностей, що володіють відмінними духовними, художніми та (або) документальними достоїнствами та відповідають одному із критеріїв для надання їм статусу історико-культурної цінності, караються громадськими роботами, або штрафом, або арештом, або обмеженням волі на термін до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк [1]. Кваліфікуючою ознакою такого діяння є вчинення повторно, або групою осіб, або щодо особливо цінних матеріальних історико-культурних цінностей або особливо цінних матеріальних культурних цінностей, або якщо таке діяння призвело до заподіяння шкоди в особливо великому розмірі. Стаття 345 КК Білорусь встановлює відповідальність за знищення, пошкодження історико-культурних цінностей або культурних цінностей, вчинене з необережності, або їх втрату внаслідок недбалого зберігання, що призвели до заподіяння шкоди у великому розмірі. Такої норми не містить КК України та більшість КК країн Східної Європи.

На відміну від українського законодавця, який встановив відповідальність за умисне незаконне знищення, руйнування або пошкодження пам'яток, вчинені з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини, КК Білорусь не має подібної норми. Відповідно до ст. 83 Кодексу Республіки Білорусь про культуру пам'ятники археології – археологічні об'єкти та археологічні артефакти –відносяться до матеріальних історико-культурних цінностей [2].

КК Республіки Хорватія містить статтю 235 – «Пошкодження, знищення та незаконне вивезення частини культурної чи природної спадщини». Відповідно до ч. 1 ст. 235 КК Хорватії той, хто завдає шкоди або знищує культурну чи природну спадщину, що охороняється положеннями спеціального статуту, карається штрафом або позбавленням волі не більше одного

року [3]. Кваліфікованою ознакою такого діяння є завдання значної шкоди, або якщо предмет культурної спадщини має загальнодержавне значення, винна особа карається позбавленням волі на шість місяців до п'яти років. (ч. 3 ст. 235 КК Хорватії).

Стаття 167 КК Хорватії встановлює відповідальність за знищення культурних об'єктів чи споруд, присвячених науці, мистецтву, освіті, або тих, які закладені в гуманітарних цілях, порушуючи норми міжнародного права, під час війни або збройних конфліктів. Відповідно до ч. 2 ст. 167 якщо знищено добре впізнаваний об'єкт, який належить до культурної та духовної спадщини людей і який перебуває під особливим захистом міжнародного права, винний карається позбавленням волі строком від п'яти до п'ятнадцяти років.

Подібна норма міститься і у КК Сербії. Відповідно до ст. 383 КК Сербії той, хто порушує міжнародне право під час війни або збройних конфліктів, знищує культурні чи історичні пам'ятки чи інші предмети культури чи релігійні споруди або установи чи споруди, призначені для мистецтва, науки, освіти чи гуманітарних цілей, або наказує вчиняти такі діяння, карається позбавленням волі від трьох до п'ятнадцяти років. На відміну від КК Хорватії, КК Сербії визначає релігійні споруди як предмет злочину. Крім того, КК Сербії встановлює відповідальність за незаконний наказ до вчинення таких дій.

Подібною логікою також керується законодавець Боснії та Герцеговини, встановлюючи у ст. 183 відповідальність за знищення культурних, історичних чи релігійних пам'яток, будівель чи установ, присвячених науці, мистецтву, освіті, а також призначених для гуманітарних чи релігійних цілей [4].

КК Республіки Словенія має особливості щодо притягнення до кримінальної відповідальності за посягання на культурну спадщину. Відповідно до ч. 1 ст. 219 той, хто незаконно пошкоджує або знищує об'єкти особливого культурного значення, природні пам'ятки, інші охоронювані природні чи публічні ресурси, засуджується до позбавлення волі на строк не більше ніж п'ять років.

Кваліфікуючою ознакою даного діяння є вчинення таких дій щодо культурних або природних пам'яток, що має надзвичайно важливе значення для Республіки Словенія, або якщо була заподіяна значна шкода [5].

Стаття 223 «Пошкодження або знищення об'єктів особливого культурного або історичного значення або таких, які мають значні природні особливості» (Damaging or Destruction of Goods of Special Cultural or Historical Significance or Outstanding Natural Features) Республіки Словенія встановлює кримінальну відповідальність за незаконне пошкодження або знищення речей спеціальної культурної чи історичної цінності або таких, що мають значні природні особливості, а також інших природних або суспільних ресурсів (other protected natural resources or a public resource).

Кваліфікований вид даного злочину становить пошкодження або знищення речей, що являють собою історичну пам'ятку, що має надзвичайно важливе значення для Республіки Словенія [5].

Знищення або пошкодження особливо цінних об'єктів чи пам'яток загальноросійського значення є єдиною кваліфікуючою ознакою складу злочину, передбаченого ст. 243 КК РФ. Однак законодавчий досвід показує, що знищення або пошкодження будь-якого майна, вчинене загально небезпечним способом або спричинило будь-які тяжкі наслідки, набагато небезпечніше, ніж ті ж дії, але без наявності цих ознак. Це пояснюється тим, що в даному випадку відбувається посягання ще на два об'єкти – життя і здоров'я людини, а також громадську безпеку [6].

Відповідно до ч. 2 ст. 194 умисне знищення або пошкодження чужого майна, що вчинене шляхом підпалу, вибуху чи іншим загально небезпечним способом, або заподіяло майнову

шкоду в особливо великих розмірах, або спричинило загибель людей чи інші тяжкі наслідки, карається позбавленням волі на строк від трьох до п'ятнадцяти років.

Відповідно до ч. 2 ст. 298 КК України кримінальна відповідальність настає за умови, що пошук відповідних предметів супроводжується знищенням, руйнуванням або пошкодженням археологічних пам'яток. За ч. 3 ст. 298 КК України настає кримінальна відповідальність, якщо дії, передбачені частиною другою цієї статті, вчинені щодо пам'яток національного значення.

Відповідно до ч. 2 ст. 298 КК України кримінальна відповідальність настає за умови, що дії, передбачені частинами другою або третьою цієї статті, вчинені з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини.

За ч. 5 ст. 298 КК України відповідальність несе службова особа, яка діє з використанням службового становища. Виходячи з логіки побудови кримінального закону, вважаємо за доцільне передбачити в ст. 298 КК України кваліфікований склад злочину, що містить ознаки діяння, вчиненого шляхом підпалу, вибуху чи іншим загально небезпечним способом або якщо воно спричинило загибель людини або інші тяжкі наслідки.

Б.М. Одайник зазначає, що мотиви вчинення знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини не є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони цього складу злочину і не впливають на його кваліфікацію [7]. Тому автор обґрунтовує позицію, що є сенс доповнити статтю 298 КК України частиною, яка передбачає відповідальність за знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини з мотивів національної, расової чи релігійної ненависті або ворожнечі, або з метою привернення уваги громадськості до своїх певних політичних, релігійних чи інших поглядів, одночасно підсиливши санкцію за вчинення цих суспільно-небезпечних діянь.

Дослідження питань систематизації кваліфікуючих ознак злочинів, які посягають на об'єкти археологічної та культурної спадщини за законодавством України і країн Східної Європи дало можливість виділити такі підстави (критерії) систематизації:

I. За об'єктивними ознаками:

1) за ознаками об'єкта складу злочину:

– за предметом. Щодо культурної та духовної спадщини, яка перебуває під особливим захистом міжнародного права (ч. 2 ст. 167 КК Республіки Хорватія; ч. 2 ст. 383 КК Республіки Сербія; ч. 2 ст. 183 Республіки Боснія та Герцеговина); предмети, що являють собою природну чи історичну пам'ятку, яка є надзвичайно важливою для Республіки Словенія (ч. 2 ст. 223 КК Республіки Словенія); щодо особливо цінних матеріальних історико-культурних цінностей або особливо цінних матеріальних культурних цінностей (ч. 2 ст. 344 КК Республіки Білорусь); щодо особливо цінних об'єктів культурної спадщини народів Російської Федерації, об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів Російської Федерації, включених до Списку всесвітньої спадщини, історико-культурних заповідників і музеїв-заповідників або стосовно об'єктів археологічної спадщини, включених до єдиного державного реєстру об'єктів культурної спадщини (пам'яток історії та культури) народів Російської Федерації (ч. 2 ст. 243 КК Російської Федерації); щодо пам'яток національного значення (ч. 3 ст. 298 КК України); знищення або пошкодження виявлених об'єктів археологічної спадщини (ч. 2 ст. 243 КК Російської Федерації).

Законодавець розрізняє ступінь суспільної небезпечності посягання в залежності від властивостей предмета кримінально-правової охорони. Так, об'єкти археологічної спадщини у ст. 243 КК РФ вказані в якості кваліфікуючої ознаки знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини. Кримінальна відповідальність за посягання на них посилюється майже у два рази. Це пов'язано з тим, що об'єкти археологічної спадщини мають особливу унікальність. Як об'єкт, виключно створений людиною, він несе в собі певний обсяг інформації про

минулі події історії. При цьому важливо відзначити, що для його пошуку необхідно проведення розкопок із суворим дотриманням методів археології, що відрізняє археологічний об'єкт від пам'ятника історії і культури. Іншими словами, поява об'єктів ч. 2 ст. 243 КК РФ багато в чому стосується особливостей правового режиму об'єктів археологічної спадщини, а також проведення тривалих розкопок, що виділяє їх із маси інших історико-культурних об'єктів. Їх знищення або пошкодження завдають непоправної шкоди культурі, оскільки відновлення подібних об'єктів практично неможливо [8].

У кримінальних законах деяких держав наявний кваліфікований вид умисного знищення або пошкодження об'єктів культурної спадщини, а саме впізнаного об'єкта (ч. 2 ст. 167 КК Республіки Хорватія; ч. 2 ст. 183 Республіки Боснія та Герцеговина);

– вчинення повторно. (ч. 2 ст. 344 КК Республіки Білорусь).

Повторність злочинів довгий час не мала свого законодавчого закріплення у КК, що було певним недоліком кримінального законодавства і породжувало помилки у правозастосовній практиці. Так, С.Д. Шапченко аргументовано зазначав, що «вдосконалення кримінального законодавства України в частині, що стосується повторності злочинів, зокрема, передбачає: законодавче визначення поняття повторності злочинів у межах окремого інституту Загальної частини КК «Множинність злочинів»; регламентацію основних кримінально-правових наслідків, які тягне повторне вчинення злочинів; уніфікацію термінології, яка «представляє» повторність як у Загальній, так і в Особливій частині КК»;

– розмір заподіяної шкоди. Дії, що призвели до заподіяння шкоди в особливо великому розмірі (ч. 2 ст. 344 КК Республіки Білорусь).

II. За суб'єктивними ознаками:

1) з метою пошуку рухомих предметів, що походять із об'єктів археологічної спадщини (ч. 4 ст. 298 КК України);

2) вчинені службовою особою з використанням службового становища (ч. 5 ст. 298 КК України).

3) вчинення злочину групою осіб (ч. 2 ст. 344 КК Республіки Білорусь).

Таким чином, проведений вище аналіз деяких аспектів кримінальної відповідальності за посягання на об'єкт культурної спадщини в Україні та країнах Східної Європи дозволив зробити висновок про те, що положення

ст. 298 КК України не є логічно бездоганними. Отже, вдосконалення норм, що містяться в цих статтях, сприятиме підвищенню ефективності кримінально-правової охорони культурної спадщини. На наш погляд, необхідно доповнити ч. 5 ст. 289 КК України словами «вчинення злочину шляхом підпалу або іншим загально небезпечним способом або якщо воно спричинило загибель людини або інші тяжкі наслідки».

### Список використаних джерел:

1. Уголовный Кодекс Республики Беларусь. URL : <http://xn----ctbcgfviccvibf9bq8k.xn--90ais/> (дата звернення: 19.10.2018).

2. Кодекс Республики Беларусь о культуре от 20 июля 2016 года № 413-3. URL : [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=35508167#pos=1661;-22](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=35508167#pos=1661;-22) (дата звернення: 13.11.2018).

3. Criminal Code of Croatia. URL : [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_Criminal-Code.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation_Criminal-Code.pdf) (дата звернення: 05.11.2018).

4. Criminal Code of Bosnia and Herzegovina. URL : <http://www.iccnw.org/documents/criminal-code-of-bih.pdf> (дата звернення: 10.11.2018).

5. Criminal Code of Slovenia. URL : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/si/si045en.pdf> (дата звернення: 16.11.2018)

6. Сабитов Т.Р. Вопросы совершенствования российского уголовного законодательства, касающегося охраны культурных ценностей. *Вестник ЧелГУ*. 2001. № 1. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-sovershenstvovaniya-rossiyskogo-ugolovno-zakonodatelstva-kasayuschegosya-ohrany-kulturnyh-tsennostey> (дата обращения: 06.11.2019).

7. Одайник Б.М. Кримінальна відповідальність за знищення, руйнування або пошкодження пам'яток – об'єктів культурної спадщини : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 ; Акад. адвокатури України. Б.м., 2010. 19 с.

8. Мартышева О.М. Уголовная ответственность за уничтожение или повреждение объектов культурного наследия и культурных ценностей : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08. Омск, 2015. 169 с. URL : <https://www.oma.mvd.ru>.

УДК 336.201

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-224-229>

**М. О. Ларіонов**, аспірант кафедри фінансового права та фіскального адміністрування  
Національної академії внутрішніх справ

### **ДОГОВОРИ ПРО ПОПЕРЕДНЄ УЗГОДЖЕННЯ ЦІНОУТВОРЕННЯ: ПОТОЧНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

*У статті аналізується національний та зарубіжний досвід укладення договорів про попереднє узгодження ціноутворення. Зокрема визначено, що попри складну процедуру і довгий процес укладання, платники податків в іноземних державах регулярно звертаються до механізму укладення договорів про попереднє узгодження ціноутворення. Визначено, що в Україні наразі відсутня інформація щодо успішного укладання договорів про попереднє узгодження ціноутворення.*

*Проаналізовано національні особливості процедури укладення договору про попереднє узгодження ціноутворення. Зокрема, визначено, хто може виступати стороною договору про попереднє узгодження ціноутворення та що може бути предметом договору про попереднє узгодження ціноутворення. Здійснено класифікацію договорів про попереднє узгодження ціноутворення.*

*Виокремлено основні етапи укладення договору про попереднє узгодження ціноутворення. Виокремлено та проаналізовано переваги та недоліки укладення договору про попереднє узгодження ціноутворення. Зокрема встановлено, що заздалегідь узгодженні умови здійснення контрольованих операцій дозволяють міжнародним компаніям мінімізувати ризики, пов'язані з трансфертним ціноутворенням. Так, дотримання умов, передбачених договором про попереднє узгодження ціноутворення, унеможливорює порушення з боку платника податків, а контролюючі органи не можуть приймати рішення про донарахування податкових зобов'язань, штрафів чи пені щодо контрольованих операцій, які є предметом договору про попереднє узгодження ціноутворення. Таким чином вбачається, що договір про попереднє узгодження ціноутворення є ефективним механізмом податкового планування, а тому очікується зростання практики використання платниками податків вказаного механізму.*

*Ключові слова: контрольовані операції, попереднє узгодження ціноутворення, трансфертне ціноутворення.*

#### ***M. O. Larionov. Advanced pricing agreements: current state and prospects for Ukraine***

*The article analyzes the national and foreign experience in concluding advanced pricing agreements. In particular, it was determined that despite the difficult procedure and the lengthy process of conclusion, taxpayers in foreign countries regularly apply to the mechanism of concluding advanced pricing agreements. It is determined that in Ukraine there is still no information regarding the successful conclusion of advanced pricing agreements.*

*The national features of the procedure for concluding an advanced pricing agreement were analyzed. In particular, it is determined who can be a party to the advanced pricing agreements and what may be the subject of advanced pricing agreements. Classification of advanced pricing agreements has been carried out. The main stages of concluding an advanced pricing agreement are highlighted.*

*The advantages and disadvantages of concluding an advanced pricing agreement are highlighted and analyzed. In particular, it was established that pre-agreed conditions of controlled operations allow international companies to minimize the risks associated with transfer pricing.*

*Moreover, compliance with the conditions stipulated by the advanced pricing agreement eliminates violations by the taxpayer, and the regulatory authorities, in turn, cannot make decisions on the additional charge of tax obligations, fines or penalties for controlled operations that are the subject of the advanced pricing agreement. Thus, it is obvious that the advanced pricing agreement is an effective mechanism for tax planning, and therefore, the growth of the practice of using this mechanism by taxpayers is expected.*

*Key words: controlled operations, advanced pricing agreement, transfer pricing.*

© М. О. Ларіонов, 2019



**Постановка проблеми.** Договір про попереднє узгодження ціноутворення – це механізм, який використовується платниками податків в розвинених державах світу вже десятки років. Наразі відсутня інформація щодо укладення таких договорів в Україні, незважаючи на те, що законодавство передбачає таку можливість вже близько 4 років. Вбачається, що договори про попереднє узгодження ціноутворення є позитивним та ефективним механізмом податкового планування, а тому їх наукове дослідження є актуальним, зокрема в контексті дослідження фінансово-правового регулювання трансфертного ціноутворення в Україні.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням фінансово-правового регулювання трансфертного ціноутворення приділяли увагу такі вітчизняні та зарубіжні вчені як Н.Х. Вафіна, А.В. Гарбінська-Руденко, Р.В. Джоха, Д. де Кароліз, М. Маркхема, М.О. Мішин, К.А. Непесов, П.О. Селезень, Л.В. Товкун, Дж. Озборн тощо. Водночас, питання особливостей поки не знайшли належного аналізу у вітчизняній науці.

**Мета статті** – проаналізувати національний та іноземний досвід укладення договорів про попереднє узгодження ціноутворення, здійснити класифікацію договорів про попереднє узгодження ціноутворення, виокремити етапи укладення попереднє узгодження ціноутворення, проаналізувати переваги та недоліки вказаного механізму для платників податків.

**Виклад основного матеріалу.** Договір про попереднє узгодження ціноутворення (Advanced pricing agreement (APA) – це договір, який укладається між платником податку та контролюючим органом з метою завчасного погодження умов здійснення контрольованої операції. Відповідно до п.п. 39.6.1.1 п.п. 39.6.1 п. 39.6 ст. 39 Податкового кодексу України предметом договору про попереднє узгодження ціноутворення можуть виступати: 1) види чи перелік товарів(послуг), які є предметом контрольованої операції; 2) метод чи комбінація кількох методів, за допомогою яких визначається відповідність операції принципу «витягнутої руки»; 3) строк, на який узгоджуються ціни; 4) перелік джерел інформації, які можуть бути використані для встановлення відповідності умов операції принципу витягнутої руки; 5) порядок подання документів та їх перелік, які підтверджують дотримання цін, які визначені договором; 6) можливі межі відхилення від визначеної ціни [1]. Фактично вказаний вище перелік не є виключним, і сторони в договорі можуть узгодити будь-які інші умови чи деталі контрольованих операцій.

Практика укладання договорів про попереднє узгодження ціноутворення почалась більше 30 років тому і стала досить поширеним явищем у світі. Так, можливість укладання договорів про попереднє узгодження ціноутворення була запроваджена в США та Японії ще на початку 90-тих років. Впродовж наступного десятиліття позитивну практику цих країн перейняли інші держав і на початок 2001 року таке регулювання було у 18 країнах світу. APA почали вводити європейські держави. Першими європейськими державами, які ввели процедуру APA, були Іспанія та Бельгія. Наразі процедура APA існує в більшості розвинених країн світу, зокрема, в Великій Британії, Франції, Німеччині, США, Нідерландах, Данії, Південній Кореї тощо [2].

Статистика свідчить про те, що попри досить складну процедуру і довгий процес укладання, платники податків в іноземних державах регулярно звертаються до механізму APA. Так, на кінець 2017 року в Бельгії діяло 569 таких договорів, в Німеччині – 16, в Італії – 49, в Іспанії – 46 [3]. Ще більш красномовною є статистика запитів щодо укладення таких процедур. Бельгія отримала 348 запитів протягом 2017 року, Італія – 78 [3], а у Великій Британії протягом 2017 року було укладено 27 APA [4].

Податковим кодексом України передбачено, що великі платники податків можуть звернутися до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику, з заявою про попереднє узгодження ціноутворення у контрольованій операції [1]. Відповідно до Реєстру великих платників податків на 2020 рік, що затверджений Наказом

ДПС України від 26.09.2019 року № 98, таких платників в Україні 1660, при чому як зазначають самі податківці ця цифра виросла на 12% порівняно з 2019 роком [5]. Тобто, стороною угоди про попереднє узгодження ціноутворення може бути лише великий платник податків і контролюючий орган, а саме Державна податкова служба України.

Залежно від кількості держав, контролюючі органи яких залучені в процес переговорів, можна виокремити наступні види договорів про попереднє узгодження ціноутворення: 1) односторонні (договір підписано між платником податку і контролюючим органом однієї держави); 2) двосторонні (два контролюючих органи); 3) багатосторонні (три і більше контролюючих органи). Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб передбачають, що у випадках, коли це є можливим, варто укладати двосторонні та багатосторонні договори, а односторонні у виключних випадках [6].

Наведені вище класифікація АРА має значення також в контексті вимог плану BEPS (розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування), обов'язок щодо імплементації яких взяла на себе Україна. Зокрема, крок 14 «Механізми вирішення спорів щодо застосування договорів про уникнення подвійного оподаткування» передбачає обов'язкове запровадження процедури укладення двосторонніх АРА та підготовку рекомендацій щодо процедури укладення таких договорів [7]. В рамках імплементації вимог кроку 13 «Розкриття інформації про використання схем агресивного податкового планування» Україна буде зобов'язана оприлюднювати та надавати на вимогу контролюючих органів інших держав інформацію про укладені нею односторонні договори.

Розробка порядку (процедури) попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях була покладена на Кабінет Міністрів України, який Постановою від 17.07.2015 року № 504 затвердив Порядок попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, що мають односторонній, двосторонній та багатосторонній характер, для цілей трансфертного ціноутворення. Вбачається, що значний вплив на вказаний Порядок справили Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб, зокрема, додаток під назвою «Настанови щодо укладення договорів про (попереднє) ціноутворення за процедурою взаємного узгодження» (Guidelines for Conducting Advance Pricing Arrangements under the Mutual Agreement Procedure).

Загалом можна виокремити три основні етапи в процесі укладення договору про попереднє узгодження ціноутворення: 1) підготовчий етап; 2) запит платника податків на попереднє узгодження ціноутворення; 3) переговори; 4) підписання договору.

Так, згідно пункту С.2 Настанов ОЕСР щодо укладення договорів про (попереднє) ціноутворення за процедурою взаємного узгодження в законодавстві кожної держави можуть міститися положення щодо проведення попередніх зустрічей з метою подальшого укладення АРА [6]. В свою чергу, Порядок попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, що мають односторонній, двосторонній та багатосторонній характер, для цілей трансфертного ціноутворення містить положення щодо можливості проведення підготовчого етапу в процесі узгодження ціноутворення. Платник податку попередньо, для визначення доцільності проведення процедури узгодження і визначення належних матеріалів та документації, може звернутися до контролюючого органу з пропозицією стосовно проведення попереднього розгляду у процедурі узгодження ціноутворення. Контролюючий орган протягом 10 днів визначає час, дату і місце проведення зустрічі [8].

Позиція ОЕСР полягає у тому, що підготовчі переговори мають проводитися у неформальній манері і можуть навіть не передбачати проведення зустрічей. Загалом на попередньому етапі визначають сторони, які будуть учасниками процедури узгодження, рези-

дентство цих сторін та необхідність залучення до переговорів контролюючих органів інших держав; ринкові умови, в яких здійснюються контрольовані операції, факти та обставини, що пов'язані з проведенням цієї операції; методи та комбінації методів визначення відповідності умов принципу витягнутої руки, строк дії договору та процедурні моменти щодо його продовження тощо. Звернення платника податків до щодо проведення попереднього розгляду не є його обов'язком і не позбавляє його права одразу звернутись із заявою про проведення процедури узгодження ціноутворення.

Процедура узгодження ціноутворення повинна ініціюватися платником податку. В Україні для «запуску» процедури узгодження ціноутворення платник податків зобов'язаний подати до контролюючого органу заяву та пакет наступних документів: 1) копії установчих документів; 2) фінансову звітність за останній звітний рік; 3) копії договорів, за якими здійснюються контрольовані операції із зазначенням ланцюга постачання; 4) документацію з трансфертного ціноутворення щодо контрольованих операцій; 5) опис поточних податкових спорів, які стосуються предмета узгодження; 6) опис впливу міжнародного договору про уникнення подвійного оподаткування між Україною та іноземною державою, резидентом якої є сторона контрольованої операції, на предмет узгодження; 7) результати аналізу можливого впливу умов договору на розмір податкових зобов'язань сторін контрольованої операції; 8) проект договору; 9) копію документа, що підтверджує повноваження уповноваженої особи платника податків, яка братиме участь у процедурі узгодження ціноутворення; 10) довідку або її нотаріально засвідчену копію, якою буде підтверджено, що сторони контрольованої операції є резидентами держав, з якими в Україні укладено договір про уникнення подвійного оподаткування (за умови, якщо будуть залучатися контролюючі органи іншої держави); 11) копії документів, що підтверджують факт звернення із заявою про проведення процедури узгодження ціноутворення контрагента платника податків у контрольованих операціях до іноземного податкового органу держави, з якою в Україні укладено договір про уникнення подвійного оподаткування (також, якщо будуть проводитися переговори щодо підписання дво- чи багатостороннього договору). Вказаний перелік документів загалом відповідає Настановам ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб. Водночас, як в Настановах ОЕСР, так і в вітчизняному Порядку передбачено, що перелік документів не є вичерпним і платник податків може надати разом із заявою й інші документи.

Наступним етапом укладення АРА є безпосередньо етап переговорів. Ні Настанови ОЕСР, ні Податковий кодекс України, ні Порядок попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, що мають односторонній, двосторонній та багатосторонній характер, не встановлюють конкретних строків для ведення цих переговорів. Настанови ОЕСР містять лише загальні побажання щодо того, що контролюючий орган повинен бути готовий до співпраці, а процедура узгодження має бути максимально швидкою. Порядок попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, що мають односторонній, двосторонній та багатосторонній характер визначає лише два конкретних строки в процесі узгодження ціноутворення: 1) протягом 30 днів з моменту звернення платника податку почати спільні обговорення та 2) протягом 60 днів звернутися до контролюючого органу іншої держави для проведення консультації.

Відсутність чітких строків для ведення переговорів обумовлена складністю останніх. Так, за даними HM Revenue&Customs (Велика Британія) середня тривалість переговорів, які закінчилися у 2018 році, становила 37,1 місяців [4]. Подібні показники можна знайти і в статистичних звітах IRS (США) (в середньому 32–39 місяців) [9]. У податкового управління Німеччини ця цифра буде ще більшою. Так, якщо брати до уваги лише дані за 2018 рік, то для укладення АРА

було потрібно від 45 до 52 місяців [10]. Таким чином, переговори щодо погодження умов договорів про попереднє узгодження ціноутворення тривають не менше 2,5–3 років.

Фіналом переговорів між платником податків та контролюючим органом (контролюючими органами), за умови досягнення домовленостей з усіх істотних питань, є підписання договору про попереднє узгодження ціноутворення у контрольованих операціях. ОЕСР в Настановах наголошує на двох факторах, які необхідно враховувати при визначенні строку дії такого договору: 1) строк має бути достатнім для досягнення цілей, заради яких укладався договір, та забезпечувати достатній рівень визначеності; 2) занадто довгий строк дії договору робить неточними прогнози щодо майбутніх умов, на яких базуються переговори в процесі укладення АРА. ОЕСР зазначає, що оптимальний строк дії договору про попереднє узгодження ціноутворення складає 3–5 років [6]. В Україні строк дії договору про попереднє узгодження не може перевищувати 5 років, але може бути продовжений за заявою платника податків.

Варто зазначити, що ОЕСР чітко розділяє проведення перевірок (контрольних заходів) та проведення процедури узгодження ціноутворення. ОЕСР наголошує, що проведення будь-яких перевірок не позбавляє можливості платника податків звернутися до контролюючого органу для проведення попереднього узгодження ціноутворення. В той же час, за згодою всіх сторін під час проведення переговорів може бути проведено перевірку для з'ясування певних додаткових обставин [6]. Перевагою підписання договорів про попереднє узгодження ціноутворення в Україні є безоплатність такої процедури. На протигагу цьому можна привести приклад Німеччини, де за укладення АРА потрібно буде заплатити 20 і більше тисяч євро, в РФ – близько 30 тис. євро, в Польщі близько 50 тис. євро [11].

На думку автора, договори про попереднє узгодження ціноутворення є позитивним інститутом в законодавстві України. Так, заздалегідь узгоджені умови здійснення контрольованих операцій дозволяють міжнародним компаніям з присутністю в Україні мінімізувати ризики, пов'язані з трансфертним ціноутворенням. Дотримання умов, передбачених договором про попереднє узгодження ціноутворення унеможливує порушення з боку платника податків. Як передбачено п.п. 39.6.2.5 п.п. 39.6.2 п. 39.6 ст. 39 Податкового кодексу України, контролюючі органи не можуть приймати рішення про донарахування податкових зобов'язань, штрафів чи пені щодо контрольованих операцій, які є предметом АРА [1]. Окремо варто зазначити, що у випадках укладення двосторонніх та багатосторонніх АРА, останні стають інструментом для уникнення подвійного оподаткування [12]. Додатковим підтвердженням позитивного значення договорів про попереднє узгодження ціноутворення є їх значне поширення в розвинених іноземних державах.

**Висновки.** Мають місце певні недоліки, які впливають з укладення договорів про попереднє узгодження ціноутворення. Перш за все, такий договір встановлює досить жорсткі рамки для платника податків і це позбавляє його гнучкості щодо зміни умов контрольованих операцій, що може мати значний вплив на господарську діяльність в цілому. Крім того, існують ризики зміни позиції контролюючого органу з того чи іншого питання вже після укладення АРА. Можуть мати місце й проблеми зі збереженням конфіденційності змісту переговорів в процесі укладення АРА.

Разом з тим вбачається, що переваги, які отримує платник податку за наслідками укладення договору про попереднє узгодження ціноутворення, переважають над недоліками, які можуть виникати в процесі або за наслідками його укладення. Крім того, процедура укладення АРА в Україні загалом відповідає міжнародним стандартам та навіть містить певні переваги. У зв'язку з цим, в майбутньому очікується зростання кількості запитів від платників податків до контролюючих органів та кількості укладених договорів про попереднє узгодження ціноутворення.

**Список використаних джерел:**

1. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/print1329730624868809>.
2. Договор о предварительном согласовании ценообразования (АРА). Украинские реалии, юридические аспекты и международная практика. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/webinar/07\\_12\\_17\\_webinar\\_agreement\\_on\\_preliminary\\_approval\\_pricing.pdf](https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/webinar/07_12_17_webinar_agreement_on_preliminary_approval_pricing.pdf).
3. EU joint transfer pricing forum. Statistics on APAs in the EU at the end of 2017. Meeting of 24 October 2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/apa-and-map-2019-4.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/apa-and-map-2019-4.pdf).
4. Transfer Pricing and Diverted Profits Tax statistics. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/729876/Transfer\\_Pricing\\_and\\_Diverted\\_Profits\\_Tax\\_statistics.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/729876/Transfer_Pricing_and_Diverted_Profits_Tax_statistics.pdf).
5. Затверджено реєстр ВПП на 2020 рік. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100014441-zatverdzheno-reyestr-vpp-na-2020-rik>.
6. Настанови ОЕСР щодо трансфертного ціноутворення для транснаціональних компаній та податкових служб (у ред. 2010 року). [Електронний ресурс]. Режим доступу: [http://www.afo.com.ua/doc/Nastanovy\\_OESR.pdf](http://www.afo.com.ua/doc/Nastanovy_OESR.pdf).
7. BEPS Action 14 on More Effective Dispute Resolution Mechanisms. Peer review documents. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.oecd.org/tax/beps/beps-action-14-on-more-effective-dispute-resolution-peer-review-documents.pdf>.
8. Про затвердження Порядку попереднього узгодження ціноутворення у контрольованих операціях, за результатами якого укладаються договори, що мають односторонній, двосторонній та багатосторонній характер, для цілей трансфертного ціноутворення. Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2015 року № 504. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/504-2015-%D0%BF>.
9. Announcement and report concerning advance pricing agreements. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.irs.gov/pub/irs-drop/a-14-14.pdf>.
10. EU joint transfer pricing forum. Statistics on APAs in the EU at the End of 2018. [Електронний ресурс]. Режим доступу: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/apa-and-map-2019-3.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/apa-and-map-2019-3.pdf).
11. Договір про попереднє узгодження ціноутворення як механізм мінімізації ризиків трансфертного ціноутворення. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://evris.law/uk/podija-lekcija-dogovir-pro-poperednju-ugodu-cinoutvorennja/>.
12. Договір про попереднє узгодження ціноутворення: умови, переваги, складнощі. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/tlalerts/Договір%20про%20попереднє%20узгодження%20ціноутворення.pdf>

УДК 349.23/24

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2019-4-230-236>

**А. А. Пилипенко**, кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри цивільного,  
господарського та екологічного права  
Університету митної справи та фінансів

**М. Завгородній**, студент 3 курсу  
Навчально-наукового інституту права  
та міжнародно-правових відносин  
Університету митної справи та фінансів

**С. Мороз**, студент 3 курсу  
Навчально-наукового інституту права  
та міжнародно-правових відносин  
Університету митної справи та фінансів

### ТРУДОВІ ПРАВА ПРАЦІВНИКІВ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ: ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

*Автори розкривають особливості правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями в Україні та аналізують міжнародне законодавство. Особлива увага приділяється необхідності внесення змін до чинного законодавства України з метою забезпечення більш сприятливих умов для працевлаштування осіб з обмеженими можливостями.*

*Обґрунтовується доцільність приведення чинного законодавства у відповідність до світових стандартів. Також наголошується на необхідності посилення державного нагляду за дотриманням роботодавцями квоти на працевлаштування осіб з обмеженими можливостями та забезпеченням їх належними умовами праці. Пропонується розглянути можливість запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, особливо Швеції, Бельгії та Японії щодо створення і функціонування Інституту вирішення проблем людей з обмеженими можливостями та Інституту з розробки допоміжних засобів для людей з обмеженими можливостями.*

*Ключові слова: особи з обмеженими можливостями, захист прав та свобод, працевлаштування, правове регулювання, гарантії реалізації трудових прав.*

**A. A. Pylypenko, M. Zavorodnii, S. Moroz. Labor rights of disabled employees: features of the national legal regulation and foreign experience**

*The authors reveal the features of the legal regulation of the employment of persons with disabilities in Ukraine and analyze international legislation on this issue. The article analyzes the regulatory framework of Ukraine and the legislation of other countries of Europe, the USA, and Japan. The authors draw attention to the positive experience of these countries in the implementation of the right to work of people with disabilities, providing them with specially organized and adapted jobs, devices that make their life easier.*

*It is concluded that it is necessary to bring Ukrainian legislation to international standards in matters of ensuring the legal and social protection of persons with disabilities. This is especially regarding the matters of providing such persons with opportunities for realizing the right to work and social security. The emphasis is on the need to revise the current labor legislation of Ukraine regarding the facilitation of the employment of persons with disabilities. All this will improve the employment system of people with disabilities and help protect their right to work and social protection.*

© А. А. Пилипенко, М. Завгородній, С. Мороз, 2019

*It is proposed to strengthen state control over the observance of the legislatively established quota for hiring persons with disabilities, as well as for ensuring their proper work conditions. It is proposed to conduct regular inspections of employers to ensure compliance with these standards and increase penalties for their violation. It also substantiates the feasibility of adopting the positive experience of foreign countries, especially Sweden, Belgium, and Japan, regarding the creation of the Institute for Resolving Issues of People with Disabilities and the Institute for the Development of Supporting Mechanisms for People with Disabilities.*

*Key words: disabled people, protection of rights and freedoms, employment, legal regulation, guarantees for the implementation of labor and social rights.*

**Постановка проблеми.** Кількість людей у світі перевищує 7 мільярдів 700 мільйонів [1]. З цієї кількості статус особи з обмеженими можливостями надано більше ніж одного мільярду людей [2]. В Україні за офіційними даними населення налічує близько 42 мільйонів [3]. При цьому кількість осіб з обмеженими можливостями становить приблизно 2 мільйони 600 тисяч громадян [4]. Згідно з наведеними цифрами, цей показник достатньо високий серед населення всіх країн світу. Якщо в Україні це близько 6% населення, то загальносвітовий рівень сягає 13%. Особи з вищезазначеним статусом постійно стикаються з певними перешкодами та проявами дискримінації по відношенню до себе, особливо у сфері працевлаштування. Коштів, що виплачуються державою в якості пенсій особам з обмеженими можливостями, не завжди вистачає навіть на лікування та харчування. Таким чином, вирішення проблемних питань правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями в Україні є нагальною потребою сьогодення.

**Метою статті** є аналіз проблемних питань правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями в Україні і світі, визначення механізмів подолання цих проблем і дослідження можливостей імплементації позитивного досвіду інших держав до системи законодавства України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню в сфері правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями сприяли роботи таких вітчизняних та зарубіжних науковців як М.Л. Авраменко, В.М. Вакуленко, І.Ф. Гнибіденко, В.М. Дьяченко, К. Еванс-Клок, В.Л. Кесада-Татарінова, О.М. Коваль, В.М. Кравченко, О.Ф. Новікова, М.К. Орлатий та інші.

**Виклад основного матеріалу.** В нашій країні існує дуже багато вразливих верств населення, що за своїм станом здоров'я не можуть виконувати певні трудові функції чи види робіт, надавати будь-які оплачувані послуги населенню в якості фізичної особи-підприємця. До їх числа належать і особи з обмеженими можливостями, які отримали такий статус у зв'язку з певними життєвими обставинами. Найпоширенішими з них є отримання інвалідності з дитинства, внаслідок загального захворювання, у зв'язку з травмою на виробництві чи професійного захворювання, внаслідок травм, отриманих при проходженні військової служби чи знаходження в районах бойових дій тощо.

У статті 21 Конституції України зазначено: «Всі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними» [5]. Відповідно до цих положень Основного Закону України, держава та інші люди не мають права дискримінувати чи порушувати права і свободи осіб з обмеженими можливостями, так як усі є рівними перед законом.

Статтею 43 Конституції України визначено право на працю і зазначено, що «кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів

відповідно до суспільних потреб» [5]. Згідно з цією нормою, держава зобов'язується забезпечувати та захищати право на працю, сприяти бажаним у реалізації цього права з можливістю вільно обирати свою професію й навчатися її основам. Але для осіб з обмеженими можливостями це право не реалізується в повному обсязі. В більшості випадків така людина погоджується на будь-яку роботу, на яку держава направляє її для працевлаштування, не цікавлячись особливо бажаннями та покликанням цієї особи. Тому що робочих місць, які пристосовані до можливостей таких осіб, не так вже й багато в державному секторі.

Суттєва роль в дискримінації осіб з обмеженими можливостями належить також роботодавцям у приватному секторі, які не часто облаштовують на своїх підприємствах та в організаціях достатню кількість робочих місць для людей з особливими потребами.

Право на працевлаштування також закріплено в інших законах України. Наприклад, у статті 17 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю» чітко визначено, що «з метою реалізації творчих і виробничих здібностей осіб з інвалідністю та з урахуванням індивідуальних програм реабілітації їм забезпечується право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, а також займатися підприємницькою та іншою трудовою діяльністю, яка не заборонена законом» [6].

Не менш важливим є й правове регулювання соціальної допомоги особам з обмеженими можливостями, завдяки якій ці люди можуть певним чином задовольняти свої потреби. Норми, що регулюють її надання містяться, зокрема, у Законі України «Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю» [7], у Законі України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» [8] та деяких інших законодавчих актах. Але встановлених цими нормами грошових коштів не вистачає на всі потреби цих осіб, особливо на лікування, що значно зменшує шанси на повне одужання.

Ще однією вразливою категорією осіб з обмеженими можливостями, яка має проблеми з працевлаштуванням, є внутрішньо переміщені особи. Їх правовий статус визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [9]. Ці люди постійно стикаються з певними перешкодами у реалізації своїх прав та свобод. Зокрема, кожна внутрішньо переміщена особа, яка зареєстрована за місцем проживання на окупованій території, не може вільно звернутися до лікарні чи працевлаштуватися на іншій території України. Особливо це стосується осіб з обмеженими можливостями. Їм набагато важче переносити дорогу та перетини блок-постів між підконтрольною Україні територією та тимчасово окупованими територіями.

Щодо забезпечення осіб з обмеженими можливостями реабілітаційними заходами у спеціалізованих закладах, слід зазначити, що кандидат наук з державного управління, доцент М.В. Кравченко представила в своїй роботі статистичні дані, які відображають реалії сьогодення, те, що «у сфері управління різних відомств функціонує 557 реабілітаційних установ: у Мінпраці – 289, у системі Міносвіти діє 100 таких закладів, у сфері охорони здоров'я – 61, у Мінсоцполітики – 45 центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, при громадських організаціях інвалідів здійснюють реабілітацію осіб з обмеженими можливостями 62 установи. Міністерству праці та соціальної політики України підпорядковано: – 289 реабілітаційних центрів та відділень: Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів; 15 реабілітаційних установ професійної реабілітації інвалідів; 6 міжрегіональних центрів (з 2003 р.) – АР Крим, Вінницька, Луганська, Львівська, Донецька, Чернівецька області; 7 обласних та міських центрів (Дніпропетровська, Закарпатська, Запорізька, Одеська, Рівненська, Черкаська області); управління праці та соціального захисту населення; Державна служба зайнятості; Фонд соціального захисту інвалідів» [10, с. 4–5].



Останнім часом посилюється вплив на вирішення проблемних питань осіб з обмеженими можливостями, таких осіб та їх об'єднань у громадські організації. В Україні близько 120 діючих Всеукраїнських громадських організацій, які представляють інтереси різних категорій осіб з обмеженими можливостями, цілеспрямовано і поступово змінюючи їх життя на краще. За допомогою громадських організацій вони мають змогу отримати певні соціальні та реабілітаційні послуги, інформацію про свої права, безкоштовну юридичну допомогу, зокрема, щодо отримання пільг та соціальних гарантій. Громадські об'єднання створюються ними для соціального захисту, культурного та спортивного розвитку, професійної, трудової, медичної, психолого-педагогічної реабілітації, надання умов для повноцінного життя тощо.

В Україні кожен 16-й громадянин – особа з обмеженими можливостями, тобто людина, яка потребує допомоги та підтримки від держави не лише в грошовому еквіваленті, а й особливого планування житла, облаштування під'їздів, громадського транспорту, забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення, сприяння у здобутті освіти, професійних знань, працевлаштування, медичних і культурних послуг. Як слушно зауважують науковці В.М. Дьяченко та М.Л. Авраменко, «широкий спектр проблем осіб з обмеженими можливостями в Україні свідчить про необхідність посиленої і комплексної уваги з боку держави й суспільства. Сучасне життя формує відповідні вимоги до соціального захисту цієї категорії населення. Практика показує, що значна частина положень соціально-економічної політики щодо них застаріла і не відповідає потребам сьогодення, а також не узгоджується із загально визнаними високогуманними міжнародними нормами і стандартами» [11, с. 74–75].

Отже, на сьогодні система соціального і правового захисту осіб з обмеженими можливостями та її нормативне регулювання, особливо у сфері працевлаштування, потребує суттєвих змін і доповнень. Так, на думку таких науковців І.Ф. Гнибіденко, М.В. Кравченко, О.М. Коваль та О.Ф. Новікової, «сучасна система соціального захисту інвалідів охоплює не лише державну соціальну допомогу та пенсійне забезпечення, систему пільг і компенсацій та соціально-побутове обслуговування, але й включає охорону здоров'я, освіту та зайнятість осіб з інвалідністю, а також соціальну і професійну реабілітацію та соціальну інтеграцію в суспільство» [12, с. 20–22]. Досвід розвинутих країн світу свідчить про неефективну політику України в сфері соціального захисту громадян з особливими потребами, яка передбачає лише пенсії, грошову допомогу, пільги та компенсації.

При цьому соціальна підтримка осіб з обмеженими можливостями у провідних країнах Європи за останні 30 років характеризується виділенням значних ресурсів на створення доступного цим особам середовища для життя, навчання та працевлаштування за отриманою професією на спеціально облаштованих робочих місцях. У багатьох країнах світу створені такі умови, що працюючі особи з обмеженими можливостями складають у середньому половину осіб від загальної кількості людей з обмеженими можливостями. Так, у США працюють 29% громадян, які мають порушення здоров'я, у Великобританії – 40%, в Італії – 55%, у Швеції – 60%, в Китаї – 80%. В Україні працюючих осіб з обмеженими можливостями нараховується близько 20%, при тому, що кількість таких осіб працездатного віку становить 1,5 мільйони осіб, серед яких працює лише близько 443 тис. [13].

В Україні, як і в більшості європейських країн, діє концепція квотування державою певного відсотка робочих місць на підприємствах. Відповідно до статті 19 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», всім підприємствам, установам та організаціям з кількістю працюючих від 8 і більше осіб встановлено норматив зі створення 4% робочих місць для працевлаштування осіб з обмеженими можливостями [6]. Для порівняння: в Італії та Іспанії це 2%, у Німеччині – 5%, у Франції – 6%. При цьому у Франції виплачуються

державна премія у розмірі 1600 євро тим роботодавцям, які укладають трудовий договір з працівником з обмеженими можливостями. Зазначену квоту в Україні зобов'язані виконувати всі суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, проте лише 55% підприємств дотримуються встановленого показника. Багато власників підприємств вважають, що їм вигідніше сплатити штраф, ніж забезпечити роботою особу з обмеженими можливостями [13].

Більш сприятливими для роботодавців є державні гарантії в Бельгії. Так, у колективних договорах у цій країні закріплено, що за певних умов роботодавець може виплачувати працівнику з обмеженими можливостями лише частину загального розміру винагороди, а іншу частину виплачує держава. У Нідерландах також введена субсидія, за якою може надаватися компенсація на витрати для технічних засобів та послуг для осіб з обмеженими можливостями [14, с. 98].

В Японії законом «Про гарантії зайнятості» передбачено функціонування бюро з працевлаштування людей з обмеженими можливостями. У США діє Закон «Про допомогу людям з інвалідністю із використанням технічних засобів», який в обов'язковому порядку передбачає виділення всім штатам бюджетних коштів на проведення програм і проєктів з інформування громадян про вже наявні пристрої, а також пропонує допомогу у виборі та одержанні для кожного необхідних пристроїв. У нормативно-правовій базі Канади існують окремі закони про сліпих, про людей з інвалідністю, про професійну реабілітацію людей з інвалідністю, про рівність у сфері зайнятості, у яких заборонено дискримінацію осіб з обмеженими можливостями. В Австралії діє ідентичний Канадському закон «Про боротьбу з дискримінацією інвалідів» [15, с. 73–75]. Всі ці країни керуються положеннями Конвенції про захист прав осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року [16].

Резюмуючи вищевикладене, слід зазначити, що в законодавстві України та інших країн світу, закріплена система квотування, а в найбільш розвинутих країнах світу деякі питання захисту прав осіб з обмеженими можливостями напряму регулюється відповідними спеціальними законами, які в комплексі забороняють дискримінацію прав осіб з обмеженими можливостями.

Актуальним питанням для забезпечення осіб з обмеженими можливостями доступністю праці є також облаштування міського і приміського транспорту для перевезення таких осіб та виділення для їхніх автомобілів, місць на автомобільних стоянках. Місцеві органи влади мають вжити відповідних заходів для оснащення автобусних, тролейбусних і трамвайних маршрутів принаймні одним транспортним засобом для перевезення людей з обмеженими фізичними можливостями. Необхідно також здійснювати закупівлю залізничних пасажирських вагонів, максимально пристосованих для перевезення цієї категорії осіб. Потребує організації служба супроводження осіб з обмеженими можливостями в аеропортах та вокзалах, забезпечення безперервної роботи ліфтів та інших технічних засобів, призначених для інвалідів у візках та інших мало мобільних груп населення [17].

**Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Проаналізувавши вищевикладене, можна зробити висновок, що в нашій країні питання правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями та контролю за його виконанням потребує особливої уваги і доопрацювання. Для того, щоб здійснилося прагнення України стати повноправним членом європейської та світової спільноти, заявити про себе на міжнародному рівні як про правову і соціальну державу, наша країна повинна продемонструвати свою готовність привести чинне законодавство у відповідність до світових стандартів. Тому доцільно підготувати зміни і доповнення до чинного законодавства України, щодо підвищення рівня правового захисту осіб з обмеженими можливостями, особливо в питаннях реалізації їх права на працю і соціальний захист.

Крім того, часто саме роботодавці в особі підприємств, установ та організацій різних форм власності дискримінують права та свободи осіб з обмеженими можливостями шляхом ігнорування встановлених законодавством квот, посиляючись на те що, взявши таку особу на роботу, вони понесуть більше втрат, ніж отримають від її роботи прибутку. Посилаючись на матеріальний фактор, роботодавці ігнорують тим самим моральний складник. Тому потрібно посилити державний нагляд за дотриманням роботодавцями квоти на працевлаштування осіб з обмеженими можливостями та забезпеченням їх належними умовами праці. Зробити це можна шляхом проведення регулярних перевірок роботодавців щодо виконання цієї норми та за допомогою підвищення штрафних санкцій за невиконання встановленої квоти.

Також доцільно розглянути можливість запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, особливо Швеції, Бельгії та Японії щодо створення і функціонування Інституту вирішення проблем людей з обмеженими можливостями та Інституту з розробки допоміжних засобів для людей з обмеженими можливостями.

### Список використаних джерел:

1. Всесвітня статистика в реальному часі. URL: <https://www.worldometers.info/ru/> (Дата звернення: 25.09.2019 р.).
2. Доповідь про інвалідність Всесвітньої організації охорони здоров'я від 09.11.2011 р. URL: [https://www.who.int/disabilities/world\\_report/2011/report/ru/](https://www.who.int/disabilities/world_report/2011/report/ru/). (Дата звернення: 25.09.2019 р.).
3. Населення України станом на 2019 р. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Население\\_Украины](https://ru.wikipedia.org/wiki/Население_Украины) (Дата звернення: 25.09.2019 р.).
4. Кількість людей з інвалідністю в Україні станом на 28.11.2017 р. URL: <https://day.kyiv.ua/uk/news/281117-v-ukrayini-kilkist-lyudey-z-invalidnistyu-zrosla-do-26-mln-istanovut-6-naseleण्या> (Дата звернення: 25.09.2019 р.).
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 21.02.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1996, № 30, ст. 141.
6. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю : Закон України від 21.03.1991 р. № 875-ХІІ. Дата оновлення: 09.08.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*, 1991, № 21, ст. 252.
7. Про державну соціальну допомогу особам з інвалідністю з дитинства та дітям з інвалідністю: Закон України від 16.11.2000 р. № 2109-ІІІ. Дата оновлення: 20.01.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2001, № 1, ст. 2.
8. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю : Закон України від 18.05.2004 р. № 1727-ІV. Дата оновлення: 09.08.2019 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2004, № 33-34, ст. 404.
9. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Дата оновлення: 27.03.2018 р. *Відомості Верховної Ради України*, 2015, № 1, ст. 1.
10. Кравченко В.М. Актуальні проблеми соціального захисту інвалідів в Україні. Київ : Вид-во НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2012. С. 4–5.
11. Врегулювання проблемних питань працевлаштування та захисту прав інвалідів у сфері праці : практ. посіб.; за заг. ред. В.М. Дьяченка, М.Л. Авраменка. Київ : «Ун-т Україна», Всеукр. центр професійної реабілітації інвалідів, 2010. 156 с.
12. Соціальний захист населення України : навч. посіб. авт. кол.: І.Ф. Гнибіденко, М.В. Кравченко, О.М. Коваль, О.Ф. Новікова та ін. ; за заг. ред. В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого. Київ : Вид-во НАДУ; Вид-во «Фенікс», 2010. 212 с.

13. Офіційний веб-сайт Урядового кур'єра. URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/> (Дата звернення: 25.09.2019 р.).

14. Еванс-Клок К. Закріплення в законодавстві засади рівності в працевлаштуванні осіб з обмеженими можливостями. Женева. Міжнародна організація праці, 2012. 98 с. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/public/---europe/--ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms\\_344693.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/public/---europe/--ro-geneva/---sro-moscow/documents/publication/wcms_344693.pdf) (Дата вернення: 25.09.2019 р.).

15. Кесада Татарінова В.Л. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування осіб з обмеженими можливостями. *Науковий вісник публічного та приватного права. Харків : ХНПУ ім. Г.С. Сковороди*, 2017. Вип. 6, т. 3. С. 73–75.

16. Конвенція про захист прав осіб з інвалідністю від 13.12.2006 р. Дата оновлення: 06.07.2016 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_g71](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71) (Дата звернення: 25.09.2019 р.).

17. Офіційний веб-сайт Міністерства соціальної політики України. URL: <https://www.msp.gov.ua/> (Дата звернення: 25.09.2019 р.).