

Правова позиція

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

№ 2 (43)

*Включено до Переліку наукових фахових видань України, у яких
можуть публікуватися результати дисертаційних робіт
з юридичних наук (Наказ Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 р. № 409, додаток 1)*



Видавничий дім
«Гельветика»
2024

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 № 13 від 24.06.2024).
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

«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.;

Кашубський Михайл – д.ю.н., доц.,

Університет Чарльза Стерта, голова Секретаріату
Міжнародної мережі митних університетів (Австралія);

Книш С. В. – д.ю.н., проф.;

Легеза Є. О. – д.ю.н., проф.;

Ліпинський В. В. – д.ю.н., проф.;

Лютіков П. С. – д.ю.н., проф.;

Макаренко А. В. – к.ю.н.;

Миронюк Р. В. – д.ю.н., проф.;

Перепьолкін С. М. – д.ю.н., проф.;

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. – д.ю.н., проф.;

Чижевич 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 (Print)

ISSN 2664-634X (Online)

Коректори: Н. В. Славогородська, Н. С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка: М. С. Михальченко

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

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

Тел.: +38 (099) 729 63 79

E-mail: editor@legalposition.umsf.in.ua

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Телефони: +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 7623 від 22.06.2022 р.

Підписано до друку 25.06.2024. Формат 60×84/8. Папір офсетний.

Гарнітура Таймс. Ум. друк. арк. 10,23. Обл.-вид. арк. 7,53.

Наклад 300 прим. Замовлення № 0624/470.

ЗМІСТ

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ПРАВА

О. В. Морозов, С. В. Шуляк. Континентальна блокада 1806–1814 рр.: історичний та міжнародно-правовий досвід.....	5
--	---

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

О. П. Автомонов. Європейські правові стандарти використання штучного інтелекту у публічній службі: виклики правового регулювання в Україні.....	11
Д. О. Андреєв. Роль адміністративного права у забезпеченні доступу до правосуддя: аналіз практики надання правової допомоги.....	16
Н. Ф. Лата, А. М. Мальцева. Особливості відшкодування витрат на правничу допомогу у податкових спорах.....	20
Ж. В. Мандриченко. Цінності та функції адміністративного права: теоретичні підходи до визначення взаємозв'язку.....	25
М. С. Уткіна. Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану: корупційні виклики та механізми прозорості	29

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

І. М. Горбачова, В. П. Бойченко. Кримінально-правовий захист діяльності правоохоронних органів	34
Ш. Б. Давлатов, П. А. Купріяненко. Криміналізація контрабанди товарів: проблеми застосування.....	40

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВОЗНАВСТВО

М. Ю. Віхляєв, Ю. П. Пилипенко. Межі допустимого втручання держави в діяльність релігійних організацій: практика Європейського суду з прав людини.....	44
Д. А. Пунтус. Міжнародно-правові стандарти соціального забезпечення: особлива роль МОП.....	49
В. В. Веремчук. Проблемні аспекти визнання держав у міжнародному праві.....	53

ТРИБУНА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

М. М. Герман. Сучасний стан правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності.....	58
В. П. Рябенко. Поняття інвестиційної діяльності в Україні: загально-правові підходи.....	64

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

О. В. Агапова. Принципи діяльності у сфері юстиції України.....	69
Д. В. Великодний. Взаємодія органів прокуратури та координаційна діяльність прокуратури як об'єкти адміністративно-правових досліджень.....	73
С. О. Касапоглу. Запобіжні заходи під час дії воєнного стану: особливості застосування та умови дотримання принципу юридичної визначеності у нормах кримінального процесуального законодавства.....	78
К. М. Куркова, Л. І. Луценко-Миськів. Організаційно-правові засади взаємодії департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами	83
А. Г. Соломаха. Фактори, які обумовлюють необхідність використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ.....	89
А. О. Панчук. Контрольні та сервісні механізми у морських портах: організаційно-правова характеристика та принципи «доброго урядування».....	93
О. Є. Деменко. До питання щодо формування податкового глосарію.....	102
І. І. Задоя. Особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців.....	106
О. В. Гаран, Т. В. Степанова. Сучасні концепти адміністративно-правового статусу публічного службовця	111
О. Г. Варгуляк. Адміністративно-правові засади цивільного захисту в Україні з урахуванням контексту інвалідності.....	116
Л. М. Силенко. Проблемні питання та шляхи їх вирішення щодо визнання невідомих поховань та ексгумація та перепоховання загиблих після завершення воєнних дій в Україні: адміністративно-правовий аспект.....	120

РЕЦЕНЗІЇ

О. Г. Колб. Рецензія на монографію А. В. Боровика: «Відповідальність за кримінальні правопорушення проти представників влади: законодавство, доктрина, практика».....	125
--	-----

CONTENTS

HISTORY AND THEORY OF LAW

O. V. Morozov, S. V. Shulyak. Continental blockade 1806–1814: historical and international legal experience.....	5
---	---

ADMINISTRATIVE AND CUSTOMS LAW

O. P. Avtomonov. European legal standards for the use of artificial intelligence in the public service: challenges of legal regulation in Ukraine.....	11
D. O. Andreiev. The role of administrative law in ensuring access to justice: analysis of legal aid practice.....	16
N. F. Lata, A. M. Maltseva. Features of compensation for legal assistance expenses in tax disputes.....	20
Zh. V. Mandrychenko. Values and functions of administrative law: theoretical approaches to determining the relationship.....	25
M. S. Utkina. Financing infrastructure projects during martial law: corruption challenges and transparency mechanisms.....	29

PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT ACTIVITIES

I. M. Gorbachova, V. P. Boichenko. Criminal law protection of law enforcement agencies activities.....	34
Sh. B. Davlatov, P. A. Kupriyanenko. Criminalization of smuggling goods: application issues	40

INTERNATIONAL LAW

M. Yu. Vikhliayev, Yu. P. Pylypenko. The limits of permissible state intervention in the activities of religious organizations: the practice of the European Court of Human Rights.....	44
D. A. Puntus. International legal standards of social security: the special role of the ILO.....	49
V. V. Veremchuk. Problem aspects of state recognition in international law.....	53

TRIBUNE OF A YOUNG SCIENTIST

M. M. Herman. Current state of legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights.....	58
V. P. Riabenko. Concept of investment activity in Ukraine: general legal approaches.....	64

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

O. V. Agapova. Principles of activity in the justice area of Ukraine.....	69
D. Velikodnyi. Interaction of the prosecutor's office and coordination activities of the prosecutor's office as objects of administrative and legal research.....	73
S. O. Kasapohlu. Precautionary measures during a state of martial: features of the application and conditions of compliance with the principle of legal certainty in the rules of criminal procedural legislation.....	78
K. M. Kurkova, L. I. Lutsenko-Myskiv. Organizational and legal principles of interaction of the Department of International Police Cooperation of the National Police of Ukraine with other law enforcement bodies.....	83
A. H. Solomakha. Factors that determine the need to use mathematical methods in the study of administrative and legal phenomena.....	89
A. O. Panchuk. Control and service mechanisms in seaports: organizational and legal characteristics and principles of “good governance”.....	93
O. Ye. Demenko. To the question regarding the formation of the tax glossary.....	102
I. I. Zadoia. Features of disciplinary responsibility of civil servants.....	106
O. V. Haran, T. V. Stepanova. Modern concepts of the administrative and legal status of the public servant	111
O. G. Varhuliak. Administrative and legal principles of civil protection in Ukraine, taking into account the context of disability.....	116
L. M. Silenko. Problem issues and the ways to solve them regarding the recognition of unknown burials and the exhumation and reburial of the dead after the end of military actions in Ukraine: administrative and legal aspect.....	120

REVIEWS

O. H. Kolb. Review of the monograph by A. V. Borovyk: “Liability for criminal offences against representatives of the authorities: legislation, doctrine, practice”.....	125
---	-----

ІСТОРІЯ ТА ТЕОРІЯ ПРАВА

УДК 341.3: 94(477.5/7) «18»

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.1>

О. В. Морозов, доктор історичних наук, доцент,
завідувач кафедри історії та теорії держави і права
Університету митної справи та фінансів

С. В. Шуляк, кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародних відносин
Університету митної справи та фінансів

КОНТИНЕНТАЛЬНА БЛОКАДА 1806–1814 РР.: ІСТОРИЧНИЙ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено дослідженню історичних та міжнародно-правових факторів пов'язаних із запровадженням та реалізацією французьким урядом в 1806 р. континентальної блокади. У статті визначається, що запровадження континентальної блокади стало першою обґрунтованою в політичному та правовому аспекті спробою вирішити на користь Франції тривалу глобальну конкуренцію з Великою Британією за панування в світі. У статті звертається увага на трактовку мети континентальної блокади французькою історичною традицією як проект побудови уніфікованого європейського простору з використання правової та економічної моделі наполеонівської Франції. Також сформульовано концепцію, яка полягає в тому, що континентальну блокаду слід розглядати не лише як епізод наполеонівської доби, а як закономірне явище, коли в умовах переходу людства на новий технологічний рівень на початку XIX ст. відбулась чергова світова криза, результатом завершення якої стало народження нової міжнародно-правової системи – віденської. В процесі дослідження проблеми розглянуті основні правові принципи на яких базувалась континентальна блокада, заходи протидії та зменшення негативних наслідків на економічні системи різних держав, способи пошуку альтернативних механізмів міжнародної торгівлі з метою нівелювання наслідків блокади. Доводиться, що в умовах регіональної господарської та торговельної спеціалізації держав, концепція континентальної блокади не витримала перевірку часом. Одночасно, слід відзначити, що опинившись в умовах різного роду обмежень міжнародної торгівлі уряди ключових держав того періоду максимально перебудовують митно-правові системи з метою однозначного захисту національних торгових інтересів. Зазначено, що континентальна блокада вплинула на прискорення промислової революції на Європейському континенті. В умовах ринкової економіки XIX ст. країни знаходили правові механізми, які дозволяли обходити обмеження блокади. До зазначених механізмів відносились: організація нових торгових маршрутів, державна контрабанда, нейтральна торгівля, ліцензії на торгівлю забороненими товарами. Зазначається, що події континентальної блокади підняли проблему перегляду міжнародно-правових норм, які регулювали процес морської блокади і торгівлі нейтральних держав в умовах воєнних дій.

Ключові слова: історія, континентальна блокада, морське право, міжнародна торгівля, нейтральна торгівля, контрабанда.

O. V. Morozov, S. V. Shulyak. Continental blockade 1806–1814: historical and international legal experience

The article is devoted to the study of historical and international legal factors related to the introduction and implementation of the continental blockade by the French government in 1806. The article determines that the introduction of the continental blockade was the first politically and legally justified attempt to resolve the long global competition with Great Britain for world domination in favor of France. The article draws attention to the interpretation of the goal of the continental blockade by the French historical tradition as a project to build a unified European space using the legal and economic model of Napoleonic France. The concept is also formulated, which consists in the fact that the continental blockade should be considered not only as an episode of the Napoleonic era, but as a natural phenomenon, when in the conditions of the transition of humanity to a new technological level at the beginning of the 19th century. another world crisis took place, the result of which was the birth of a new international legal system – Viennese. In the process of researching the problem, the main legal principles on which the continental blockade was based, countermeasures and reduction of negative consequences on the economic systems of various states, ways of finding alternative mechanisms of international trade in order to level the consequences of the blockade were considered. It is proven that in the conditions of regional economic and trade specialization of states, the concept of continental blockade has not withstood the test of time. At the same time, it should be noted that when faced with various restrictions on international trade, the governments of the key states of that period restructured customs and legal systems as much as possible in order to unambiguously protect national trade interests. It is noted that the continental blockade influenced the acceleration of

the industrial revolution on the European continent. In the conditions of the market economy of the 19th century, countries found legal mechanisms that allowed bypassing the restrictions of the blockade. These mechanisms included: organization of new trade routes, state smuggling, neutral trade, licenses for trade in prohibited goods. It is noted that the events of the continental blockade raised the issue of revising the international legal norms that regulated the process of maritime blockade and trade of neutral states in the conditions of hostilities.

Key words: history, continental blockade, maritime law, international trade, neutral trade.

Постановка проблеми. Сучасний інформаційно-науковий простір знаходиться під впливом постійного нагадування про різноманітні санкційні та обмежувальні заходи в різних куточках планети. Ці заходи включають торгові війни, митні та транзитні обмеження, товарні конфіскації та інше. Перша глобальна торговельно-політична конфронтація відбулась в добу наполеонівських війн. На початку XIX ст. європейський континент вперше зіткнувся з подібними обмеженнями в глобальному вимірюванні. Торговельно-економічне протистояння Британії та Франції охопило практично всі держави Європи і Російську імперію, США. Але результати цього протистояння не обмежились суто економічними фактами. Наслідками Наполеонівських війн (1796–1814 рр.) для Європейського континенту стали ліквідація вестфальської системи міждержавних відносин і формування нової моделі – віденської системи, модернізація правової ідеології (конституційність та без станів права), капіталізація економік європейських держав. Але серед подій першого десятиріччя XIX ст., що кардинально і у короткий термін змінили соціальне обличчя Європи, на наш погляд займає – континентальна блокада: цілий комплекс правових, адміністративних, економічних, дипломатичних заходів, задіяних Наполеоном I та спрямованих проти Великої Британії та її союзників. Але, якщо класичні дослідження проблематики континентальної блокади концентрують зусилля на економічних аспектах, то нашим завданням є намір проаналізувати яким чином континентальна система впливала на трансформацію міжнародно-правових та міждержавних відносин у першому десятиріччі XIX ст.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Багатопланова проблематика історії континентальної блокади, незважаючи на ту роль, яку вона відіграла в історії міжнародних відносин початку XIX ст. увійшла у науково-дослідний процес лише у XX ст. При цьому об'єктами дослідження виступали в більшості випадків торговельно-економічні та фінансові аспекти події. Міжнародно-правові процеси, адміністративно-митні дії держав залишались на других ролях. Тому в історіографічному огляді ми зазначимо найбільш вагомі наукові праці, які розглядали континентальну блокаду та її історичні наслідки з точки зору соціально-політичних перетворень, які вона привнесла у європейську історію. У 1950-х рр. французька наукова школа запропонувала модель «універсальної» концепції, представники якої доводили, що політика Наполеона I, у тому числі континентальна система ґрунтувалась на ідеях імператора об'єднати Європу в інтересах людства. Французькі дослідники історії міжнародного права – А. Фюж'є, А. Вандаль зазначали, що з народженням у 1806–1807 рр. великої імперії, вона вимагала політичної та економічної інтеграції на базі континентальної системи. Наполеон змушений був застосовувати позаконотворчий примус по відношенню до урядів та народів, які не зрозуміли прогресивної ідеї європейської інтеграції [1]. Інший поважний французький спеціаліст з континентальної блокади Ф. Крузе в капітальній двотомній праці «Британська економіка і континентальна блокада», зміст якої будувався на документах британських та французьких архівів також підтримував концепцію «європейської інтеграції» і «загального ринку», що будувався за допомогою континентальної системи [2]. Але вже у другій половині XX ст. у першому десятиріччі XXI ст. в історіографії присвяченій континентальній блокаді знову починають переважати економічні аспекти проблеми. Але серед значної кількості досліджень з цієї тематики можна виділити праці, що носили комплексний характер дослідження, інтегруючи міжнародно-правові, економічні та політичні фактори. До них ми можемо віднести дослідження М. Робсона «Британія, Португалія і Південна Америка в Наполеонівських війнах: союзи і дипломатія в економічному морському конфлікті» [3]. Особливо слід відзначити монографію А. Граба «Наполеон та трансформації у Європі» [4]. Як одну з перших спроб глобалізації, пропонує розглядати континентальну блокаду ірландський історик К. О'Рурк [5]. Таким чином огляд концепцій, що пояснювали саме політико-правові цілі наполеонівської Франції відкривають можливість розкриття ще однієї сторони історичного явища – континентальної блокади 1806–1814 рр.

Мета статті полягає в дослідженні впливу континентальної блокади 1806–1814 рр. на міжнародно-правові відносини в сфері зовнішньої торгівлі держав Європи та Північної Америки.

Результати дослідження. Початок XIX ст. це важливий еволюційний момент для різних областей політичного, економічного життя європейських країн. Активізація військово-політичної та економічної конкуренції Франції з Англією вплинули на долю всіх європейських держав. Внаслідок докорінної соціально-політичної перебудови і революційного підйому французького суспільства на межі XVIII–XIX ст. Франція займає монопольне, лідируюче положення на континенті не лише у військовому плані, а головне в соціально-правовому та економічному аспектах. Велика Британія, яка після війни 1756–1763 рр. перетворилась на колоніальну світову імперію, відстоявши статус «володаря морів» змушена була знову втягнутися в тривалу виснажливу боротьбу з революційною, а потім наполеонівською Францією. Нова війна охопила європейський континент і світовий океан і тривала з 1793 по 1815 роки. Але з кінця 1805 р. в протистоянні Британії та Франції наступила

рівновага. Перемога британського флоту в жовтні 1805 р. над об'єднаним франко-іспанським флотом при Трафальгарі підтвердила ще раз панування британців на морі і неможливість здійснити висадку французької армії на Британські острови, а у свою чергу перемога французів під Аустерліцем над військами антифранцузької коаліції підтвердили французьке панування на континенті. Таким чином конфлікт Франції і Британії перемістився в інший простір. Простір економічного протистояння.

Методи, за допомогою яких французькі урядовці намагались досягти панування на континенті, повинні були принципово новими у порівнянні з тими, що застосовувались в протистоянні з Британією раніше. Починаючи з 1797 р. Наполеон застосував декілька способів досягти перемоги: це і спроба нанести удар по основному джерелу добробуту Британії – Індії. Це Єгипетська кампанія 1798–1799 рр. Але в цьому сам Наполеон і його міністри помилялись. Тому що добробут Британії на той момент в першу чергу визначався розвинутим промисловим виробництвом. Потім була спроба мирного варіанту вирішення протиріччя – укладення у 1802 р. Ам'єнського договору. Але кожна з сторін не бажала відкривати свій ринок для конкурента, тому боротьба знову вступила у фазу збройного протистояння. Результатом якого стала підготовка Наполеоном в Булонському таборі армії вторгнення на острови. Переможний для британців Трафальгар поховав цю ідею імператора Франції. В таких умовах головним завданням європейської політики Наполеона стає намагання зруйнувати економічну силу Британії шляхом закриття континентального ринку для її товарів [6, с. 35–36].

Наприкінці 1806 р., після перемоги Франції над Пруським королівством і взяттям під контроль європейського узбережжя Північного моря французький уряд отримав можливість приступити до практичного втілення ідей реальної блокади британської торгівлі та повного витіснення англійських товарів з європейського ринку. 21 листопада 1806 р., у Берліні Наполеон підписує декрет про запровадження континентальної блокади Британських островів, а пізніше доповненого так званими Міланськими декретами 23 листопада і 17 грудня 1807 р. [7, с. 302] про посилення режиму блокади. Берлінський декрет складався з десяти статей, що обґрунтовували запровадження блокади Британських островів, у тому числі звинувачення британської влади в порушенні морського права (мова йшла про королівський декрет короля Георга III від 16 травня 1806 р., згідно з яким Британія оголошувала блокаду всім європейським портам від р. Ельба до м. Брест). Наполеонівський декрет вважався чинним та обов'язковим для виконання для всіх окупованих французькими військами територій, а також для союзників Франції. Сам декрет включав 12 статей: 1 стаття визначала умови блокади Британських островів, 2 стаття зазначала, що кожен британський підданий на території імперії оголошувався військовополоненим, стаття 5 встановлювала, що все майно і товари британців на території Французької імперії ставало французьким, стаття 8 забороняла будь-яким суднам під британським прапором заходити в порти Франції та її союзників [7, с. 303–305]. Відразу після набуття чинності Берлінського декрету урядам країн-союзників Франції Іспанії, Голландії, Італії, до речі на території яких були розташовані французькі війська, було наказано приступити до виконання положень декрету. Одночасно маршал Е. Морт'є розмістив у ганзейських містах Бремен, Гамбург, Любек, в портах Мекленбурга і Померанії французькі гарнізони, з метою конфіскації британських товарів та підданих Георга III [8, с. 146–147].

Але уряд Великої Британії не збирався спокійно терпіти обмеження власної торгівлі, надходження прибутків так необхідних для субсидій державам – потенційним учасникам анти наполеонівської коаліції. Тому вже 7 січня 1807 р. Королівська рада своєю постановою запровадило контр-блокаду по відношенню до французької торгівлі, а фактично до континентальної. Причому британці нанесли удар по нейтральній торгівлі, яка на їх думку могла скоротити збитки Франції та її союзників. Згідно британській постанові, судна нейтральних держав під загрозою арешту та конфіскації вантажу не повинні були заходити у французькі порти та порти держав, що приєдналися до Берлінського декрету. Британці пішли далі французів і оголосили всі океани простором для протидії французькій та нейтральній торгівлі. В той же час британській уряд активно заохочував контрабандну торгівлю англійськими товарами. Користуючись перевагою на морі британського флоту частково це можна було реалізувати, але тотально – ні. Британцям катастрофічно не вистачало крейсерських кораблів, щоб підтримувати блокаду атлантичного узбережжя Франції Іспанії та Норвегії, крім того потрібно було ще захищати власну колоніальну торгівлю від французьких крейсерів. Найбільше від полювання за нейтральною торгівлею постраждали Північно Американські Сполучені Штати. Так за даними сучасного британського історика Кевіна О'Рурка загальні втрати в зовнішній торгівлі за період 1807–1814 рр. були наступними по наступним державам (у %) [5, с. 128–129].

Таблиця 1

Вплив континентальної блокади на обсяги зовнішньої торгівлі 1807–1814 рр. (%)

Держава	Експорт	Імпорт
Британія	4,1	2,1
Франція	4,3	51,6
Швеція	7,1	22,4
США	36,3	52,8

Фактично Британія розглядала будь-яку форму нейтральної торгівлі як прояв лояльності до наполеонівської Франції, за що потрібно було карати. Ця магістральна лінія в британському трактуванні норм морського і торговельного права сформувалась ще в другій половині XVII ст. коли Англія намагалась навіть збройним шляхом Нідерланди та інші держави Європи визнати принципи Навігаційних актів 1651 р. З початком наполеонівських війн США намагались максимально скористатись цим протистоянням, пропонуючи свої послуги нейтральних перевізників товарів для країн Європи. Так у 1805 р. в Лондоні була опублікована брошура «War in Disguise, or Fraud of Neutrals» адвоката Стівена Вульфа, який агресивно критикував північноамериканський уряд за нейтральну торгівлю, називаючи американців «помічниками Наполеона» і на підставі власних правових концепцій виправдовував дії британського уряду з протидії нейтральній торгівлі [9]. Таким чином Система континентальної блокади і контр-блокади знову актуалізувало проблему правового регулювання статусу нейтральних країн та їх право вести вільну морську торгівлю.

Але незважаючи на ці фактори нейтральна торгівля залишалась важливим фактором, щоб підтримувати зовнішньоторговельний баланс в умовах тривалого збройного протистояння. Як вже ми відмічали важлива роль в підтриманні цього балансу належала торговельному флоту США. Особливо це стосувалось торгових інтересів Російської імперії, яка у 1807-1808 рр. знаходилась у стані війни з Великою Британією. І хоч сторони не вели один роти одного військових дій, але рішення Королівської ради від 11 листопада 1807 р. (Orders in Council – заборона торгувати в тих портах куди не допускався британських прапор фактично блокували датські протоки до Балтійського моря). В зв'язку з цим північноамериканський торговий флот частково компенсував відсутність британських судноплавних компаній. Так згідно митній статистиці США за 1807 р. частка торгових суден США в балтійських портах Російської імперії зросла з 2,8% до 5,3%, відповідно північноамериканський імпорту з російських портів зріс з 2.91 млн. долл. за 1806 р. – до 4,17 млн. у 1807 р., що складало 15% від його загальної вартості. При цьому слід враховувати, що значні обсяги товарів перевозились в інші країни, але під прапором США [10, с. 294–295]. Але репресивні дії британського уряду стосовно нейтральних послуг американських судновласників змусили у відповідь президента США Джеферсона 22 грудня 1807 р. підписати акт про ембарго на комерційне судноплавство під північноамериканським прапором. Цей правовий акт запроваджував заборону американським суднам покидати порти США. Але одночасно, цей акт наносив колосальні збитки американським компаніям та іноземним неогоціантам, які користувались їх послугами. Тому 1 березня 1809 р. в США ухвалюється нова редакція закону, який забороняв американським суднам брати участь в торгівлі з портами Британії та Франції. Але у цьому ж 1809 р. британська влада під тиском фінансових і матеріальних проблем також була змушена скасувати морську блокаду балтійських портів Північної Європи [2, с. 189].

Справа в тому, що ідея блокади та контр-блокади увійшли у протиріччя із законами розвитку ринкової економіки. Відбувався поступовий розвиток капіталізму, який передбачав інтенсифікацію міжнародного обміну, що робило концепцію Наполеона штучно створеною. Тому учасники цього експерименту знаходили для себе різні шляхи з міжнародно-правовим забезпеченням для подолання руйнівного негативу континентальної блокади.

Велика Британія зробила ставку на середземноморські ринки та Південноамериканські колонії Португалії та Іспанії. Британія мала власні інтереси в Середземноморському регіоні, на Балтиці, важливе місце займала торгівля з Османською державою. Головними торговельними партнерами того часу для британського підприємництва були Російська імперія, Швеція, Данія, Норвегія, Італійські держави, Пруссія, торгівля з якими оцінювалась у 9 375 000 фунтів стерлінгів [11, с. 38–39]. Але після оголошення у 1806 р. згідно з Берлінським декретом континентальної блокади по відношенню до британських товарів на теренах Європи для Британії стратегічну роль починають відігравати ринки Південно-Американського континенту. А вони контролювались колоніальними адміністраціями Іспанії та Португалії.

Таким чином для британського уряду виникла дилема: з повагою ставитися до колоніального суверенітету піренейських держав, чи брати під свій контроль їх колоніальну торгівлю, скориставшись загрозою французької окупації останніх. У торгових відносинах з Португальським королівством британські інтереси надійно захищались торговою угодою про розподіл ринків 1703 р. І цей договір робив Португалію повністю залежною від волі Британії. Британських підприємців особливо хвилював бразильський ринок і поклади золота знайдені там на початку XIX ст. Зовнішні обставини французької загрози для Португалії дозволяли британському міністерству фінансів маніпулювати португальським королівським двором і нав'язувати власні торговельні інтереси. Інша ситуація склалась у відносинах з Іспанським королівством. З 1804 р. Іспанія виступила союзником Франції і це відкрило можливості для британців ігноруючи іспанський центральний уряд напряду домовлятися з правлячими колами креолів в колоніях про відкриття ринку для британських товарів. Ініціатором такої політики виступив британський прем'єр У. Пітт. Його радником став венесуельський патріот Ф. Міранда. Якщо Португалія постійно контролювала зв'язки з Бразилією, то іспанські американські володіння після 1796 р. фактично втратили регулярні контакти з метрополією, що автоматично вело до зростання політичної і економічної їх незалежності [11, с. 86]. Це відкрило можливості до збільшення експорту британських товарів поза контролем іспанської влади. Але пряма збройна інтервенція англійців в Південну Америку у період 1805–1807 рр. потерпіла крах, зустрів збройний опір від місцевих креолів.

У той же час після припинення поставок з Росії після Тільзитського миру 1807 р. Бразилія зайняла провідне місце у постачанні Британії корабельного лісу, коноплі та льону. В зв'язку з чим британці змушені були формально визнавати португальський суверенітет над Бразилією. Таким чином наполеонівські війни і викликана ними континентальна блокада поставили під сумнів старі норми колоніального суверенітету. І лідером в руйнації старого порядку виступила Велика Британія. Але маючи справу з таким небезпечним противником як наполеонівська Франція та не бажаючи збільшувати число її потенційних союзників британці переважно застосовували силу та привабливість англійського фунту і дешеву ціну власних промислових товарів і таким чином забезпечили у найбільш важкі часи блокади ринки збуту для власної промисловості.

Важкі фінансові втрати несла також і Франція – ініціатор континентальної блокади. За період 1806–1809 рр. французький бюджет щорічно втрачав по 30 млн. франків. Під тиском промислових кіл Франції Наполеон з 1809 р. змушений був порушити власні укази: французьким та північно-американським підприємцям за його розпорядженням починають видавати спеціальні ліцензії на ввезення заборонених товарів, у тому числі британські. З 1810 р. видача таких ліцензій набуває масового характеру, викликаючи незадоволення з боку французьких союзників. Особливою підтримкою з боку французького уряду користувались північноамериканські компанії. Так у 1810 р. французька влада надала підприємцям США 100 ліцензій на ввезення у Францію колоніальних товарів раніше заборонених Берлінським декретом. Міністр закордонних справ Шампан'ї навіть пообіцяв послу США в Парижі взагалі скасувати всі заборонні постанови блокади, якщо американці приймуть на себе роль посередників а торгівлі британськими товарами. 1 листопада 1810 р. Шампан'ї зумів запевнити Наполеона видати декрет про митні пільги для купців США [12, с. 214–218]. Фактично ми маємо справу з прихованою державною контрабандою. Приклад з наполеонівськими ліцензіями підтвердив основні тенденції що паралельно супроводжували історію континентальної блокади – це порочність самої ідеї, яка в повній мірі не відповідала інтересу більшості європейських держав. І друге – будь-яке суворе і тотальне обмеження в господарській діяльності завжди буде зустрічати альтернативу, більш комфортну для суспільства і тому підтримувану ним.

Таким чином континентальна блокада змусила кожного з провідних діючих учасників цього колосального міжнародно-правового експерименту імператора Франції діяти на свій ризик, шукаючи вихід з економічних труднощів: Британія – через колоніальні ринки своєї імперії та контрабанду, Францію – шляхом запровадження дозвільних ліцензій, які дискредитували ідею блокади, США і Російська імперія зробили ставку на нейтральну торгівлю. Російська імперія приєдналась до континентальної блокади 13 січня 1807 р., але реалізація заходів розпочалась лише через рік у 1808 р., надавши можливість британським діловим колам завершити контракти, або переоформити майно компаній на російських підданих і таким чином продовжити комерційну діяльність. Царський уряд свідомо не виконував більшість положень Берлінського декрету і заходи були спрямовані на організацію та урядову підтримку нейтральної торгівлі, з метою зменшення залежності зовнішньої торгівлі від політичної кон'юнктури відносин з Францією та Британією. У зв'язку з цим велика роль в налагодженні південних маршрутів нейтральної торгівлі належала Південноукраїнським губерніям, а головними виконавцями нейтральної торгівлі в Чорному та Середземному морях згідно з царським указом 14 жовтня 1809 р. були визначені грецькі торгові компанії [13].

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Таким чином континентальна блокада змусила кожного з провідних діючих учасників цього колосального міжнародно-правового експерименту імператора Франції діяти на свій ризик, шукаючи вихід з економічних труднощів: Британія – через колоніальні ринки власної імперії та контрабанду, Францію – шляхом запровадження дозвільних ліцензій, які дискредитували ідею блокади, США і Російська імперія зробили ставку на нейтральну торгівлю.

Під час дії режиму континентальної блокади Франції і контр-блокади Британії з особливою гостротою актуалізувались наступні аспекти: це морська зона на яку може поширюватись блокада та правовий режим нейтральної торгівлі в умовах військових дій. Британія намагалась з другої половини XVII ст. відстоювати принцип тотальної морської блокади в усіх куточках світового океану і не визнавала право нейтральних країн на вільну морську торгівлю, якщо Британія знаходилась у стані війни. Остаточні ці правові колізії знайшли вирішення в Паризькій морській конвенції 1856 р., в якій чітко були сформульовані права та обов'язки воюючих та нейтральних країн, які вели морську торгівлю. Також історичний досвід континентальної блокади довів, що її організація стала можлива лише за умов французької окупації більшості західноєвропейських держав. А реальна підтримка цього режиму здійснювалась на території самої Франції і прирейнських німецьких держав, де існувала потужна суспільна підтримка французьких правових реформ.

Стосовно перспективних напрямів досліджень даної проблематики то слід відзначити наступні: свого часу очікує фундаментальне дослідження історико-правових аспектів контрабанди в умовах континентальної блокади в різних регіонах Європи; вплив дії континентальної блокади на формування міжнародного морського і призового права в XIX та першій чверті XX ст. Вирішення цих завдань передбачає розробку нових методів пошуку та аналізу і систематизації великого комплексу правових та статистичних джерел для об'єктивної реконструкції подій пов'язаних з континентальною блокадою 1806–1814 рр.

Список використаних джерел:

1. Fugier F. *La Revolution francaise et l'Empire napoleonien*. Paris, 1954. 422 p.
2. Crouzet F. *Wars, Blockade and Economic Change in Europe. 1792–1815 / Naval History 1680–1850*: Edited By Richard Harding. London, Routledge, 2006. 582 p.
3. Robson M. *Britain, Portugal and South America in the Napoleonic wars: Alliances and diplomacy in economic maritime conflict*. L.N.Y.: I.B. Tauris, 2011. 336 p.
4. Grab A. *Napoleon and the Transformation of Europe*. Customer Services Department, Palgrave Ltd Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England, 2003. 249 p.
5. Kevin H. O'Rourke *The worldwide economic impact of the French Revolutionary and Napoleonic Wars, 1793–1815 // Journal of Global History*. 2006. № 1. P. 123–149.
6. Tigran Yepremyan *Napoleonic paradigm of European integration: theory and history // Napoleonica. La Revue* 2021. 1 (No 39). P. 35–53.
7. Walter Demel *Deutsche Geschichte in Quellen und Darstellung. Band 6: Von der Französischen Revolution bis zum Wiener Kongress. 1789-1815*. Reclam, Stuttgart 1995. 427 S.
8. Frank Bauer *Napoleon in Berlin. Preußens Hauptstadt unter französischer Besatzung 1806–1808*. Berlin-Story-Verlag, Berlin 2006. 190 S.
9. Marzagalli S., Müller L. *In apparent disagreement with all law of nations in the world': Negotiating neutrality for shipping and trade during the French Revolutionary and Napoleonic Wars // The International Journal of Maritime History*. 2016. Vol. 28(1). P. 108–117.
10. Jeffrey A. Frankel *The 1807–1809 embargo against Great Britain, Journal of Economic History*. 1982. № 42. Pp. 291–307.
11. Robinson M. *Britain, Portugal and South America in the Napoleonic wars: Alliances and diplomacy in economic maritime conflict*. L.; N.Y.: I.B. Tauris, 2011. 336 p.
12. Wilson, Victor. *Commerce in disguise : war and trade in the Caribbean free port of Gustavia, 1793–1815*. Åbo : Åbo Akademi University Press, 2015. 319 p.
13. Головкин Ю.І. *Континентальна блокада в Азовсько-Чорноморських портах за матеріалами археографічного видання «Внешняя политика России XIX и начала XX века» // Гілея*. 2010. Вип. 32. С. 114–121.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 004.7:[37+001](062.552)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.2>

О. П. Автомонов, магістр права, практикуючий юрист

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАВОВІ СТАНДАРТИ ВИКОРИСТАННЯ ШТУЧНОГО ІНТЕЛЕКТУ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ВИКЛИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано стан правового регулювання використання штучного інтелекту (ШІ) в Європейському Союзі, Раді Європи, ОЕСР та Україні, зокрема, проаналізовано Рекомендацію щодо штучного інтелекту Організації економічного співробітництва та розвитку, Акт ЄС «Про штучний інтелект», Рамкову конвенцію Ради Європи про штучний інтелект, права людини, демократію і верховенство права, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні», а також виклики, які постають під час застосування штучного інтелекту у публічній сфері та у діяльності публічних службовців. Зазначено, що, незважаючи на об'єктивну необхідність використання новітніх технологій для автоматизації багатьох процесів у сфері публічного адміністрування, використання ШІ несе значні ризики. Зроблено висновок, що такі ризики можна умовно поділити на декілька груп: конфіденційність та безпека персональних даних приватних осіб; непрозорість і алгоритмічна «справедливість», втрата робочих місць і соціальні наслідки для публічних службовців, залежність від технологічних компаній і монополізація ринку цифрових трансформацій, етичні та правові виклики збалансування публічного та приватного інтересів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Визначено такі основні стратегії мінімізації указаних ризиків під час використання ШІ: підвищення захисту персональних даних і конфіденційності інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є указані суб'єкти, прозорість і підзвітність, соціальна підтримка і перекваліфікація публічних службовців, введення етичних стандартів і кодексів професійної діяльності публічних службовців, і головне – запровадження нормативно-правового регулювання використання ШІ відповідно до європейських правових стандартів.

Ключові слова: штучний інтелект, публічна адміністрація, автоматизація, ризики, права людини, європейська інтеграція, публічна служба.

O. P. Avtomonov. European legal standards for the use of artificial intelligence in the public service: challenges of legal regulation in Ukraine

The article analyzes the current condition of legal regulation of use of artificial intelligence (AI) in the European Union, the Council of Europe, the OECD and Ukraine, in particular, the Recommendation on Artificial Intelligence of the Organization for Economic Cooperation and Development, the EU Artificial Intelligence Act, the Framework Convention of the Council of Europe on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law, Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.12.2020 No. 1556-r on the approval of the Concept of the development of artificial intelligence in Ukraine were analysed, as well as the challenges that arise during the application of artificial intelligence in the public sphere and in the activities of public servants. It is noted that despite the objective necessity of using the latest technologies to automate many processes in the field of public administration, the use of AI carries significant risks. It was concluded that such risks can be conditionally divided into several groups: confidentiality and security of personal data of private individuals; non-transparency and algorithmic "justice", job loss and social consequences for public servants, dependence on technology companies and the monopolization of the digital transformation market, ethical and legal challenges of balancing public and private interests in the activities of public administration entities.

The following main strategies for minimizing the specified risks during the use of AI have been determined: increasing the protection of personal data and confidentiality of information with limited access, the managers of which are the specified subjects, transparency and accountability, social support and retraining of public servants, introduction of ethical standards and codes of professional activity of public servants, and most importantly, the introduction of legal regulation of the use of AI in accordance with European legal standards.

Key words: artificial intelligence, public administration, automation, risks, human rights, European integration, public service.

Постановка проблеми. Без сумніву, штучний інтелект (англ. *Artificial intelligence*; далі – ШІ) є сучасною революційною технологією, яка змінила алгоритм відносин «людина – світ» і набула загального трансформативного характеру: від надання послуг приватним особам у сферах освіти, науки, економіки, охорони здоров'я до керування фондовими ринками, вирішення юридичних конфліктів національними і міжнародними судовими установами. За допомогою досягнень комп'ютерних наук та інформатики ШІ інтенсивно стає невід'ємною частиною діяльності органів публічної адміністрації, реалізації публічними службовцями принципів належного врядування та належної адміністрації, публічного сектору в цілому.

© О. П. Автомонов, 2024

Водночас III врядування (англ. *AI governance*), разом з належним врядуванням (англ. *good governance*) і використання його алгоритмів, стало фактором посилення асиметрії публічної влади, вдосконалення процесу прийняття владно-управлінських рішень у демократичному суспільстві [1, с. 1]. Уряди багатьох країн почали використовувати III для підвищення ефективності адміністративних процесів, автоматизації рутинних завдань і поліпшення надання адміністративних послуг. Європейські системи електронного урядування та похідні технології не лише скорочують час на виконання бюрократичних процедур, але й підвищують прозорість та ефективність діяльності суб'єктів владних повноважень, зменшують корупційні ризики під час прийняття адміністративних рішень.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання використання III під час проходження публічної служби не часто перебувало у фокусі наукових розборок вітчизняних учених; щодо впровадження міжнародних стандартів – їх обмаль, а щодо виконання вимог вступу України до ЄС – взагалі відсутні. Однак, праці, присвячені вивченню та розробленню актуальних проблем застосування цифрових технологій у діяльності державних і муніципальних органів, судових, правоохоронних органів та органів юстиції, все частіше викликають зацікавлення теоретиків-науковців і юристів-практиків з різних сфер життєдіяльності людини та галузей національного права. Зокрема, О. Баранов, Н. Максименцева, М. Максименцев, Р. Марутян, О. Мусієнко, А. Макаренко, О. Пістракевич, О. Полоневич, О. Рвачов, О. Ткаленко, Л. Токар, К. Токарева, В. Товкун, Ю. Тюля, О. Турута, О. Федоренко, Т. Федоренко, М. Чалабієва, В. Шевчук та інші визначили об'єктом наукових досліджень окреслену тематику.

Метою статті є окреслення сучасного стану встановлення міжнародних правових стандартів європейськими організаціями у сфері використання III та обґрунтування необхідності нагального правового врегулювання цього аспекту в Україні, в тому числі під час проходження публічної служби, прийняття адміністративних рішень, діяльності органів публічної влади.

Результати дослідження. Після отримання Україною у 2022 році статусу держави-кандидата на членство у ЄС активізувалися реформи з Кластеру 1 «Основи процесу вступу до ЄС. Функціонування демократичних інституцій та реформа державного управління», Кластеру 2 «Внутрішній ринок. Спроможність України виконувати зобов'язання, що пов'язані з членством у ЄС», а також Кластеру 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивний розвиток» [2]. Серед напрямів реформ, які закріплені у Плані заходів з виконання рекомендацій Європейської комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року від 09.02.2024, є заходи щодо вдосконалення інституту публічної служби та впровадження цифрових трансформацій у публічне адміністрування та управління.

Так, Європейською Комісією вказано, що для ефективного поступу в процесі євроінтеграції України необхідно впровадити інформаційні системи управління людськими ресурсами (HRMIS) в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах [2]. На думку європейських партнерів, це можна досягти шляхом, зокрема: забезпечення впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади та їх територіальних органах; приведенням законодавства України у відповідність до положень Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2016/1148 від 06.07.2016 про заходи для високого спільного рівня безпеки мережевих та інформаційних систем на території Союзу (NIS), забезпечення необхідного фінансування і посилення кадрового потенціалу (залучення людських ресурсів) для впровадження європейських стандартів щодо забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади у сфері електронних комунікацій тощо [2].

Варто зауважити, що на міжнародному рівні неодноразово підкреслювалася готовність України до запровадження III в публічне адміністрування та управління та навіть констатовано її лідерські спроможності. Так, Україна є провідним постачальником III в Східній Європі [3, с. 314]. На українському ринку функціонує понад 2 000 компаній, що розробляють рішення із III, а тому інтеграція вітчизняних цифрових рішень у різних секторах, узгоджених зі стандартами ЄС з точки зору цифрової стійкості, прискорить сталий розвиток, сприятиме поширенню найкращих практик у діяльності публічної адміністрації, стимулюватиме економічне зростання та ефективне використання бюджетних коштів, сприятиме інклюзивності та забезпеченню рівного доступу до цифрових можливостей. Україна вже досягла значних результатів у цифровій трансформації, що є потужним інструментом для побудови прозорої держави [3, с. 315].

Згідно з даними Індексу готовності уряду до III у публічному секторі в 2023 році (англ. *Governmental AI Readiness Index 2023*) Україна посідає 60 місце серед 193 країн світу [4]. Не в останню чергу такий результат вдалося досягти і завдяки створенню у 2019 році і діяльності Експертно-консультативного комітету з питань розвитку сфери III при Міністерстві цифрової трансформації України, який налічує понад 50 експертів у сфері інновацій, науки та освіти, що опрацьовують можливість формування та прийняття Верховною Радою України «правової рамки» концепції Уряду з використання III. Нині алгоритми III вже використовуються для роботи з відкритими даними реєстру судових рішень (модулі автоматичного аналізу WINCOURT, Verdictum PRO), моніторингу стану довкілля (сервіс DeepGreen Ukraine), виявлення ризиків у публічних закупівлях (платформа DOZORRO), під час адміністрування сплати податків та обов'язкових платежів, оцінки декларацій у діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції тощо.

Очевидно, що таке активне використання ШІ у публічному секторі потребує наукового обґрунтування, систематизації напрацьованих уже вітчизняних практик, а основне, – правового регулювання на рівні законодавчого акта.

Беззаперечно, що ШІ може і повинен стати незамінним інструментом у діяльності публічних службовців. На думку Н. Алюшиної, «Штучний інтелект є світовим інноваційним пріоритетом. Його застосування дає перевагу в багатьох сферах. Серед ключових напрямів – корпоративне та державне управління, цифрова економіка, наука і технології, промисловість і підприємницька діяльність, освіта й інновації... Адже публічна служба є ключовою ланкою, що забезпечує соціальне, політичне й економічне життя країни... Штучний інтелект є інструментом професіоналізації публічної служби» [5].

Навіть більше, сьогодні ШІ є не лише допоміжним інструментарієм у роботі конкретно визначеного працівника, а існує позитивний досвід використання згенерованої ШІ «цифрової особи» – речниці Міністерства закордонних справ України для коментування консульської інформації для ЗМІ у сфері консульських послуг. Отже, відбулося заміщення працівника дипломатичної служби комп'ютерною системою. Цей проєкт буде використовуватися на офіційних ресурсах міністерства, вебсайті та сторінках в соцмережах, пресслужбою [6].

Проте потрібно звернути увагу, що у контексті наративу про величезний потенціал ШІ для трансформації публічного сектору, також необхідно оцінити і збалансувати потенційні переваги новітньої технології з ризиками, що можуть виникнути під час діяльності публічних службовців, у механізмах реалізації та інструментах захисту прав і свобод людини та громадянина, дотримання демократичних цінностей у цілому.

У зв'язку з цим, міжнародні регіональні організації, зокрема ЄС, ОБСЄ, ОЕСР та Рада Європи, прагнуть розробити єдині правові засади використання ШІ, що враховувало б положення європейського правового простору: зокрема, *acquis* ЄС, європейські цінності, європейські правові принципи та традиції, норми «м'якого права» тощо. Уважаємо, що оцінка таких ризиків повинна відбуватися у концепті забезпечення реалізації основоположних прав та свобод людини, що закріплені в Європейській конвенції з прав людини 1950 року Ради Європи та розтлумачені Європейським судом з прав людини, а також у положеннях установчих договорів і Хартії основоположних прав ЄС 2000 року, судовий захист яких здійснюється Судом справедливості ЄС. Так, у 2019 році Організацією економічного співробітництва та розвитку було прийнято Рекомендацію щодо штучного інтелекту (англ. *The Recommendation on Artificial Intelligence*) [7], у якій звернено увагу на потенційні ризики ШІ для демократії та прав людини, конфіденційності та захисту даних, а також цифрової безпеки.

Згодом, у 2021 році було розроблено Європейською Комісією проєкт і схвалено компромісний текст Акту ЄС «Про штучний інтелект» (англ. *Artificial Intelligence Act*) [8]. Зокрема, у статті 5 встановлюються жорсткі заборони щодо застосування ШІ у випадках використання: 1) підсвідомих методів поза свідомістю людини для спотворення поведінки особи таким чином, що це завдає чи може завдати цій людині або іншій фізичної чи психологічної шкоди; 2) будь-якої вразливості певної групи людей через їх вік, фізичний чи розумовий стан; 3) державними органами для оцінки або класифікації благонадійності фізичних осіб на основі їх соціальної поведінки; 4) систем віддаленої біометричної ідентифікації в реальному часі в загальнодоступних місцях з метою забезпечення правопорядку, окрім як для цілеспрямованого пошуку конкретних потенційних жертв злочинів, у тому числі зниклих дітей; запобігання конкретній, істотній та безпосередній загрозі життю або фізичній безпеці осіб або терористичної атаки; виявлення, локалізації, ідентифікації або судового переслідування злочинця або підозрюваного у скоєнні кримінального злочину, караного у відповідній державі-члені ЄС позбавленням волі або обмеженням волі на максимальний термін не менше трьох років, і за умови попереднього дозволу, виданого судовим органом або незалежним адміністративним органом держави-члена ЄС [8].

Також Радою Європи у 2024 році підготовлено Рамкову конвенцію про штучний інтелект, права людини, демократію і верховенство права (англ. *The Framework Convention on Artificial Intelligence, Human Rights, Democracy and the Rule of Law*) [9], що визначає загальні засади регулювання використання ШІ та мінімізації ризиків, пов'язаних із його застосуванням у контексті дотримання прав людини, поваги до демократичних стандартів і верховенства права. Зокрема, одразу у Преамбулі цього документу указані такі ризики: 1) певна діяльність в рамках життєвого циклу систем ШІ може підірвати людську гідність та індивідуальну автономію, права людини, демократію та верховенство права; 2) ризики дискримінації в цифрових контекстах, особливо із залученням систем ШІ, і їх потенційний вплив на створення або посилення нерівності, включно з нерівністю, з якою стикаються жінки та особи в уразливому становищі, щодо здійснення їхніх прав людини та повної рівноправної та ефективної участі в економічних, соціальних, культурних і політичних справах; 3) ризик зловживання системами ШІ для репресивних цілей, що є порушенням міжнародного права прав людини, у т. ч. шляхом свавільного або незаконного спостереження та практики цензури, які підривають конфіденційність та індивідуальну автономію [9, с. 1].

Таким чином, важливим аспектом використання ШІ є дотримання низки принципів, на яких має базуватися правове регулювання ШІ, а саме: забезпечення людської гідності і індивідуальної автономії, прозорості

і нагляду, підзвітності і відповідальності, рівності і недискримінації, приватності і захисту персональних даних, надійності та безпечних інновацій (ст. 6–13 Конвенції) [9, с. 4–5]. Уважаємо, що оскільки Україна є активною учасницею Ради Європи, однією з провідних країн щодо розробки ШІ у Європі, то прогнозовано, що вона приєднається до цієї Конвенції та запровадить її стандарти до національної правової системи.

У цьому контексті цікавими є спільні наукові розвідки С. Матуєлене, В. Шевчука і Ю. Балтрунене щодо європейських стандартів використання ШІ в діяльності органів правопорядку та юстиції [10], а саме стосовно ризиків використання ШІ в правосудді, правоохоронній діяльності та при розслідуванні злочинів, в т.ч. військових, що стало надзвичайно актуальним для України після здійснення росією широкомасштабного вторгнення в Україну у лютому 2022 року. У висновках, науковці звертають особливу увагу на те, що значною проблемою у разі використання технологій ШІ під час розслідування злочинів і діяльності правоохоронних органів є висока ймовірність порушення прав людини (щодо захисту конфіденційності особистих даних і втручання у приватне життя) [10, с. 38].

Варто констатувати, що в Україні вже розпочався процес підготовки правового поля використання ШІ у публічному секторі, враховуючи найкращі європейські розробки та практики. Так, Кабінетом Міністрів України прийнято розпорядження від 02.12.2020 № 1556-р «Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні» [11], у якому визначено засадничі принципи розвитку та використання технологій ШІ, в тому числі:

- розроблення та використання систем ШІ лише за умови дотримання верховенства права, основоположних прав і свобод людини і громадянина, демократичних цінностей, а також забезпечення відповідних гарантій під час використання таких технологій;
- відповідність діяльності та алгоритму рішень систем ШІ вимогам законодавства про захист персональних даних, а також додержання конституційного права кожного на невтручання в особисте і сімейне життя у зв'язку з обробкою персональних даних;
- забезпечення прозорості та відповідального розкриття інформації про системи штучного інтелекту;
- надійне та безпечне функціонування систем ШІ протягом усього їх життєвого циклу та здійснення на постійній основі їх оцінки та управління потенційними ризиками;
- покладення на організації та осіб, які розробляють, впроваджують або використовують системи штучного інтелекту, відповідальності за їх належне функціонування відповідно до зазначених принципів.

Отож варто запропонувати **узагальнювальні висновки**. Так, ризики використання ШІ у публічній службі можна умовно поділити на декілька груп:

- 1) конфіденційність та безпека персональних даних приватних осіб під час прийняття адміністративних рішень адміністративними органами;
- 2) непрозорість і алгоритмічна «справедливість» під час прийняття адміністративних рішень;
- 3) втрата робочих місць і соціальні наслідки для публічних службовців;
- 4) залежність від технологічних компаній і монополізація ринку цифрових трансформацій;
- 5) етичні та правові виклики збалансування публічного та приватного інтересів у діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Також необхідно окреслити основні можливі стратегії мінімізації указаних ризиків під час використання ШІ із врахуванням європейських стандартів:

- 1) прийняття профільного нормативно-правового акта у сфері використання ШІ у публічній сфері з урахуванням спільних європейських правових стандартів – дотриманням принципів демократії, гідності людини, захисту прав людини та верховенства права;
- 2) підвищення захисту персональних даних приватних осіб і конфіденційність інформації з обмеженим доступом, розпорядниками якої є адміністративні органи;
- 3) прозорість і підзвітність діяльності розробників програмного забезпечення ШІ із систематичним контролем з боку органів державної влади;
- 4) перекваліфікація публічних службовців, підвищення їхньої «технологічної» грамотності та професійної профорієнтації, ключову роль в цьому процесі має здійснювати Національне агентство з питань державної служби України;
- 5) введення етичних стандартів і кодексів професійної діяльності публічних службовців тощо.

Таким чином, ШІ став невід'ємною частиною сучасного суспільства, а отже, потребує правового регулювання з боку держави, адже мова йде про можливість виникнення численних ризиків і подолання державою викликів, що стосуються обмеження прав людини. Публічні службовці як невід'ємна частина адміністративного апарату є рушієм змін у відносинах «людина – публічна влада». Отож, варто не зупинятися лише на прийнятті урядової Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні, а продовжувати роботу над створенням закону, норми якого врегулювали б окреслену сферу та відповідали міжнародним європейським стандартам, опрацьованим ЄС, Радою Європи, ОЕСР та ОБСЄ. Указана Концепція – це лише програмний документ, на основі якого, на нашу думку, має бути підготовлено окремий спеціалізований законодавчий акт щодо використання ШІ у публічній сфері, а також унесено зміни до низки нормативно-правових актів у сфері публічного адміністрування, зокрема Законів України «Про державну службу», «Про службу

в органах місцевого самоврядування», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Національну поліцію», «Про захист персональних даних», «Про адміністративну процедуру», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», «Про інформацію», «Про електронну ідентифікацію та електронні довірчі послуги» тощо.

Список використаних джерел:

1. Kuziemski M., Misuraca G. AI governance in the public sector: Three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*. 2020. Vol. 44, Iss. 6. P. 1–13.
2. Про затвердження Плану заходів з виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 09 лютого 2024 року № 133-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenykh-u-t90224> (дата звернення : 02.05.2024).
3. План для Ukraine Facility 2024–2027. Програма фінансової підтримки України від Європейського Союзу. 2023. URL: <https://www.plan-ukraine-facility.pdf> (me.gov.ua) (дата звернення : 02.05.2024).
4. Government AI Readiness Index 2023. Oxford Insights. URL: <https://oxfordinsights.com/ai-readiness/ai-readiness-index/> (дата звернення : 02.05.2024).
5. Публічна служба потребує застосування алгоритмів ШІ для оптимізації управлінських процесів та забезпечення нової якості послуг для громадян : *Новини: Національне агентство України з питань державної служби*. Голова НАДС. 22.03.2024. URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-publichna-sluzhba-potrebuie-zastosuvannia-alhorytmiv-shi-dlia-optymizatsii-upravlinskykh-protsesiv-ta-zabezpechennia-novoi-iakosti-posluh-dlia-hromadian> (дата звернення : 02.05.2024).
6. Бондарєва Х. МЗС представило нову «речницю» з консульських питань, створену штучним інтелектом. *Інтернет-ресурс: Європейська правда*. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2024/05/1/7185016/> (дата звернення : 02.05.2024).
7. Recommendation of the Council on Artificial Intelligence: OECD, OECD/LEGAL/0449. Adopted 22.05.2019. URL: <https://oecd.ai/en/assets/files/OECD-LEGAL-0449-en.pdf> (дата звернення : 02.05.2024).
8. Artificial Intelligence Act. EU. Final draft. 2024. URL: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/> (дата звернення : 02.05.2024).
9. Матуєлене С., Шевчук В., Балтрунене Ю. Штучний інтелект в діяльності органів правопорядку та юстиції: вітчизняний та європейський досвід : дослідницька робота. URL: <https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/1ccc7534-21b6-40e2-830d-9f65fa0e80c3/content> (дата звернення : 02.05.2024).
10. Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Final draft. Council of Europe. URL: <https://clairk.digitalpolicyalert.org/documents/council-of-europe-convention-on-ai-final-draft-framework-convention-march-2024/> (дата звернення : 02.05.2024).
11. Про схвалення Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2020 № 1556-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-2020-%D1%80#Text> (дата звернення : 02.05.2024).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.3>

Д. О. Андрєєв, кандидат юридичних наук,
помічник судді

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ДОСТУПУ ДО ПРАВОСУДДЯ: АНАЛІЗ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ

У статті розглядається актуальна тема формування і розуміння адміністративного права в сучасному українському правовому середовищі. Автор звертає увагу на поширені погляди на місце адміністративного права в системі права України та акцентує увагу на необхідності переосмислення понять у контексті сучасних політичних, соціальних та світоглядних реалій. Стаття стверджує, що в умовах змін у політичному та соціальному житті суспільства, право також повинне пристосовуватися до нових викликів і явищ. Автор наголошує на важливості розвитку ефективної системи надання правової допомоги, що передбачає активну співпрацю між суб'єктами, що надають юридичну допомогу, як у межах, так і поза межами їхньої території. Стаття наголошує про недостатність уваги до якості та оперативності надання правових послуг, що є актуальними аспектами у забезпеченні доступності правосуддя для населення. Дослідження робить акцент на аналізі існуючих підходів до розуміння адміністративного права та його ролі в правовій системі України. У статті на підставі аналізу сукупності нормативно-правових актів, що регулюють сферу надання правової допомоги зроблено висновок, що основними способами взаємодії між суб'єктами надання правових послуг є: спільне надання правових послуг; обмін інформацією та практичним досвідом; сприяння в отриманні різного виду правових послуг; розробка та реалізація спільних проєктів та/або програм з удосконалення та підвищення ефективності функціонування системи надання правової допомоги. Правозастосовна діяльність та питання взаємодії з суб'єктами управління в правовій державі завжди мають насущний характер та актуальність. Розглянута тема зачіпає деякі аспекти сучасного стану та специфічних особливостей правової допомоги суб'єктів, які мають адміністративно-юрисдикційні повноваження, щодо застосування адміністративних покарань. У статті наголошено на необхідності правозастосування закріплених повноважень у відповідність до нормативних правових актів.

Ключові слова: надання правової допомоги, система суб'єктів, взаємодія, органи державної влади, застосування, право.

D. O. Andreiev. The role of administrative law in ensuring access to justice: analysis of legal aid practice

The article deals with the topical issue of formation and understanding of administrative law in the modern Ukrainian legal environment. The author draws attention to the widespread views on the place of administrative law in the Ukrainian legal system and emphasizes the need to rethink the concepts in the context of modern political, social and ideological realities. The article argues that in the context of changes in the political and social life of society, law must also adapt to new challenges and phenomena. The author emphasizes the importance of developing an effective system of legal aid provision, which involves active cooperation between legal aid providers both within and outside their territory. The article emphasizes the lack of attention to the quality and efficiency of legal services, which are relevant aspects in ensuring access to justice for the population. The study focuses on the analysis of existing approaches to understanding administrative law and its role in the legal system of Ukraine. Based on the analysis of a set of legal acts regulating the field of legal aid provision, the article concludes that the main ways of interaction between legal aid providers are: joint provision of legal services; exchange of information and practical experience; assistance in obtaining various types of legal services; development and implementation of joint projects and/or programs to improve and enhance the efficiency of the legal aid system. Law enforcement activities and issues of interaction with governing entities in the rule of law are always urgent and relevant. The topic under consideration touches upon some aspects of the current state and specific features of legal aid provided by entities with administrative and jurisdictional powers to apply administrative penalties. The article emphasizes the need for law enforcement of the assigned powers in accordance with the regulatory legal acts.

Key words: legal aid, system of subjects, interaction, public authorities, application, law.

Постановка проблеми. Проблема, яку стаття спрямована вирішити, полягає у неоднозначному розумінні та визначенні місця адміністративного права в системі українського права, особливо в контексті сучасних політичних, соціальних та світоглядних змін. Виникає питання переосмислення понять, зокрема поняття та змісту адміністративного права, в умовах сучасного суспільства. Недостатня увага до якості та оперативності надання правових послуг, зокрема доступ до правосуддя, також створює проблематику, яка потребує уваги та подальшого дослідження. Таким чином, стаття спрямована на вирішення цих проблем шляхом аналізу існуючих підходів до адміністративного права та визначення його ролі в українській правовій системі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Останні дослідження та публікації в галузі адміністративного права та правової допомоги в Україні та за кордоном свідчать про зростаючий інтерес до питань, пов'язаних з доступністю та якістю правових послуг для громадян. Дослідження розглядають структуру та функціонування адміністративного права в контексті загальної правової системи України; з'ясовується,

як адміністративне право взаємодіє з іншими галузями права та впливає на забезпечення доступу до правосуддя; виявляють проблеми, що виникають у процесі надання правової допомоги, такі як недостатня доступність, недоліки у якості послуг та інші перешкоди для громадян; аналізують, як адміністративне право може бути використане для забезпечення ефективного та справедливого доступу до правосуддя для всіх шарів населення; порівнюють досвід різних країн у сфері адміністративного права та надання правової допомоги, щоб визначити оптимальні моделі та методи, які можна було б впровадити в Україні.

Окремі аспекти ролі адміністративного права у забезпеченні доступу до правосуддя були вивчені у роботах таких авторів, як Л. В. Павлик, З. З. Петрович, С. М. Бреус, Ю. О. Данилевська, Н. Ю. Сакарі, В. М. Ісаков, О. П. Литвин та інші.

Загальний висновок з останніх досліджень та публікацій полягає в тому, що існують серйозні виклики та проблеми у сфері адміністративного права та надання правової допомоги, але з використанням правильних підходів та заходів можливе подолання цих перешкод для покращення системи правосуддя та забезпечення прав людини.

Мета статті полягає в аналізі існуючих підходів до розуміння адміністративного права та визначення його місця у правовій системі України. Це включає вивчення класифікаційних підстав, принципів та змісту адміністративного права з урахуванням передового світового досвіду. Стаття також ставить за мету вирішення проблеми переосмислення понять у контексті сучасних політичних, соціальних та світоглядних змін, а також виявлення проблем, пов'язаних із недостатньою якістю та оперативністю надання правових послуг, зокрема доступу до правосуддя.

Результати дослідження. Питання доступу до правосуддя є одним із ключових у сучасному правовому дискурсі. У центрі цієї проблеми – роль адміністративного права як інструменту, спрямованого на забезпечення рівних можливостей для всіх громадян отримати доступ до судової системи та правовохисних механізмів.

Адміністративне право відіграє важливу роль у гарантуванні доступності правосуддя для всіх шарів суспільства. Його функції включають не лише регулювання взаємодії між громадянами та державними органами, але й створення умов для забезпечення рівних можливостей доступу до правосуддя для всіх громадян.

З огляду на розмаїття сучасних викликів та проблем, що стосуються доступу до правосуддя, необхідно детально проаналізувати практику надання правової допомоги. Цей аналіз включатиме в себе оцінку ефективності і доступності існуючих правових механізмів, ідентифікацію прогалин у законодавстві та практиці його застосування, а також пошук нових шляхів поліпшення доступу до правосуддя.

В даний час формується правовий інститут адміністративного права, поняття якого активно обговорюється як вченими, так і практиками, що вирішують найскладніші завдання державного управління та правозастосування. Висловлюються різні точки зору про місце адміністративного права в системі українського права.

Останнім часом дедалі частіше виникають питання, пов'язані з переосмисленням понять. Одним з таких понять, до яких прикута увага, є поняття та зміст адміністративного права. Причин тому багато: починаючи від того, що в останні два десятиліття змінився політичний та соціальний спосіб життя, що призвело, у свою чергу, до світоглядних змін громадян. Сама дійсність вимагає нових підходів до розуміння суспільних явищ і право не виняток.

Пізнання відомих понять у новій дійсності змушує по-іншому ставитися і до їхнього змісту, при тому, що саме життя привносить нові явища та факти, на які неможливо не зважати.

Право має уособлювати образи дійсності, забезпечуючи цим унікальний спосіб утвердження суспільно корисного способу поведінки. Водночас праву судилося не лише розкривати та врегулювати незнайомі кутки життя суспільства та окремих його учасників у сьогоднішньому дні, а й дбати про стабільність взаємин у майбутньому.

Побудова та забезпечення функціонування ефективної системи надання правової допомоги неможливо без активної взаємодії конкретних суб'єктів, які надають юридичну допомогу (наприклад, між органами місцевого самоврядування, які надають правові послуги на безоплатній основі) як у межах, так і поза ними. Враховуючи стратегічну важливість створення розгалуженої мережі суб'єктів надання правової допомоги для того, щоб зробити останню максимально доступною для населення, зауважимо, що в такому контексті необхідно враховувати не тільки критерій доступності, який переважно пов'язаний із територіальним розташуванням таких установ їх оснащенням та матеріально-технічним забезпеченням. У в такому разі, актуальним залишається питання щодо її якості та оперативності надання правових послуг, що певною мірою залежить від процесу взаємодії суб'єктів надання правової допомоги.

Актуальність теми дослідження підтверджується ступенем нерозкритості теоретично різних адміністративно-правових аспектів взаємодії суб'єктів надання правової допомоги населенню, у тому числі адміністративно-правового забезпечення, що у свою чергу ускладнює практичну реалізацію такої взаємодії та негативно позначається на якості правових послуг, що надаються.

Адміністративне право як одна з галузей правової системи не позбавлене всіх вищезазначених ознак. Крім усього, адміністративне право – це галузь права та законодавства, яка регулює широке коло правовідносин у публічно-правовій сфері, де учасником правовідносин виступають суб'єкти владних повноважень, які, на відміну інших учасників, наділені додатковими повноваженнями.

Питання адміністративного права й залишаються предметом багатьох наукових досліджень про. Вирішенню зазначених питань, а також пошуку оптимальних моделей правовідносин за участю суб'єктів владних повноважень приділяли увагу видатні вчені-юристи України та зарубіжжя. Незважаючи на зусилля, значне коло питань зазначеної галузі залишається дискусійним. Одна з проблем – існування адміністративного права у забезпеченні доступу до правосуддя [7, с. 173].

Незважаючи на широту пошуків, залишається актуальним питання існування адміністративного права як самостійної галузі, як підгалузі або інституту адміністративного права. Наразі відсутній єдиний підхід до розуміння адміністративного права у забезпеченні доступу до правосуддя [6, с. 72].

Все вищевикладене та визначило мету дослідження. Це аналіз існуючих підходів до розуміння адміністративного права та його місця у правовій системі України.

Адміністративне право України у забезпеченні доступу до правосуддя понад двадцять років вивчає питання оновлення системи принципів адміністративного права, її класифікаційних підстав, взаємозв'язку змісту та вимог принципів адміністративного права з урахуванням передового світового досвіду, але єдиного концептуального бачення, що одержало політичну та законодавчу підтримку правлячих еліт, досі не сформовано.

Адміністративне процесуальне право розуміється як історично сформоване і об'єктивне об'єднання, система взаємозумовлених процесуальних правил, що становлять самостійну, а не комплексну і не спеціальну галузь права" [5, с. 291].

Якщо ж спробувати проаналізувати юридичну природу процесуальних галузей права, у тому числі адміністративно процесуального, можна зробити такі висновки. До них відносяться питання співвідношення права та законодавства, поняття галузі права, критеріїв розподілу права на галузі – насамперед предмета та методу. Вже порівняно давно виникли соціальні та методологічні передумови для теоретичного прориву у цій галузі. До соціальних можна віднести сам процес інтенсивного формування комплексних галузей – господарського, лісового, банківського та ін. [2, с. 48].

Система права у забезпеченні доступу до правосуддя є обумовленою економічною і соціальною будовою суспільства структурою права, що виражає його внутрішню узгодженість і єдність норм права, і водночас їх розподіл на галузі та інститути [4, с. 24].

Відповідно до теорії права галузь права розглядається як елемент системи права і визначається як «сукупність норм права, які регулюють певну якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічними методами правового регулювання» [1, с. 32].

Загалом виникнення та розвиток науки адміністративного права є одним з елементів правової науки та юридичної дійсності [3, с. 37].

Відповідно до змін історичних типів держави, її політичної системи та економічних відносин відбувається еволюція галузі адміністративного права, яка супроводжується формуванням відповідної галузі наукових знань.

Для розвитку науки адміністративного права України важливу роль має відіграти розвиток наднаціонального масиву нормативних та консультативно-рекомендаційних актів, розроблених провідними європейськими регіональними організаціями, насамперед щодо уніфікації взаємовідносин органів публічної влади з приватними особами, формування загальних принципів та правил прийняття рішень органами публічної адміністрації та визначення загальних підстав забезпечення їх реалізації (виконання) та оскарження.

Висновки. Розуміння адміністративного права та його місця у правовій системі України потребує подальшого аналізу та уточнення з урахуванням сучасних політичних, соціальних та світоглядних змін. Недоліки в системі надання правової допомоги та доступу до правосуддя потребують негайного уваги, зокрема у плані забезпечення якості та оперативності надання правових послуг. Співробітництво між суб'єктами надання правової допомоги, включаючи органи місцевого самоврядування та інші структури, є ключовим для ефективної системи правової підтримки населення. На підставі вищезазначеного нами раніше, можемо навести наступні рекомендації: 1. Провести додаткові дослідження для уточнення концепції адміністративного права та його місця у сучасній правовій системі. 2. Вдосконалити механізми контролю якості надання правових послуг та забезпечення оперативності доступу до правосуддя. 3. Зміцнити співпрацю між суб'єктами надання правової допомоги шляхом створення розгалуженої мережі та підвищення їхньої професійної підготовки. 4. Запровадити систему моніторингу та оцінки якості надання правових послуг з метою постійного вдосконалення процесу та забезпечення високого рівня задоволеності користувачів. 5. Розробити програми підвищення кваліфікації для працівників, які надають юридичну допомогу на безоплатній основі, зокрема з акцентом на професійні навички, етику та підходи до роботи з клієнтами. 6. Сприяти впровадженню інформаційних технологій та цифровізації в сфері надання правової допомоги для покращення доступності та ефективності цього процесу. 7. Залучити до діалогу міжнародних експертів та організацій з метою використання передового світового досвіду у сфері адміністративного права та правової допомоги.

Список використаних джерел:

1. Усикова Д. О. Адміністративно-правовий статус учасників процедури надання безоплатної правової допомоги в Україні : робота на здобуття кваліфікаційного ступеня магістра : спец. 081 – право / наук. кер. І. В. Дашутін. Суми : Сумський державний університет, 2021. 111 с.
2. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 3-тє вид., допов. – К.: ВАІТЕ, 2020. – 276 с.
3. Блінова Г.О. Адміністративно-правові засади інформаційного забезпечення органів публічної адміністрації в Україні: актуальні питання теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 545 с.
4. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування: Венеційська комісія за демократію через право, CDL-PI(2020)005rev, 26.05.2020, с. 24. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLPI\(2020\)005rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDLPI(2020)005rev-ukr).
5. Савчин М. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму. 2-е вид. Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 291–292.
6. Адміністративне право України (загальна частина) : навч. посіб. / [Остапенко О. І. Ковалів М. В., Єсімов С. С. та ін.] ; [Вид. 2-е, доп.] Львів : СПОЛОМ, 2021. 616 с. Бібліогр.: с. 612–614 (29 назв).
7. Юровська В.В. Методи адміністративного права: питання теорії та практики: монографія / В.В. Юровська. – Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. – 344 с.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.4>

Н. Ф. Лата, кандидат юридичних наук, доцент, адвокат,
доцент кафедри міжнародного, цивільного
та комерційного права
Державного торговельно-економічного університету

А. М. Мальцева, адвокат, викладач кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Державного торговельно-економічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ НА ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ У ПОДАТКОВИХ СПОРАХ

Статтю присвячено проблематиці відшкодування витрат на правничу допомогу при оскарженні рішень податкового органу в адміністративному судочинстві України. У статті висвітлюється перелік документів, який має бути наданий адміністративному суду на підтвердження понесених витрат на правничу допомогу, та особливості їх оформлення з урахуванням вимог, які до них висуваються законодавством України.

У науковій статті аналізуються сучасний стан правового регулювання сукупності документів, які підтверджують повноваження адвоката, коло його завдань, підтвердження розміру та обґрунтованості гонорару адвоката в процесі здійснення ним представництва в межах адміністративного судочинства. Проаналізована судово-практична діяльність, яка визначає особливості підтвердження платниками податків витрат на адвоката в адміністративному судочинстві.

У статті розглядаються питання щодо строків, протягом яких сторона має право заявити про свої вимоги на відшкодування понесених нею судових витрат у вигляді витрат на професійну правничу допомогу, включаючи винесення додаткового рішення. Особлива увага звернута в статті на особливості заявлення вимог про відшкодування судових витрат у суді касаційної інстанції у випадках, коли касаційна скарга розглядається за правилами розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження без проведення судових дебатов.

У статті підкреслюється важливість відшкодування платнику податків його витрат на правничу допомогу за рахунок бюджетних асигнувань у спорах із податкових правовідносин, що ставить сторони – платника податків та податковий орган – у рівні умови та відповідає таким основним засадам (принципам) адміністративного судочинства як рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалено судові рішення, що передбачені статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) [1].

Ключові слова: платник податків, податковий орган, податкове повідомлення-рішення, адміністративне судочинство, адміністративний суд, судові витрати, адвокат, договір про надання правничої допомоги, ордер.

N. F. Lata, A. M. Maltseva. Features of compensation for legal assistance expenses in tax disputes

The article is devoted to the issue of reimbursement of costs for legal assistance when appealing the decisions of the tax authority in the administrative court of Ukraine. The article highlights the list of documents that must be submitted to the administrative court to confirm the incurred costs for legal aid, and the specifics of their registration, taking into account the requirements set forth by the legislation of Ukraine.

The scientific article analyzes the current state of the legal regulation of the set of documents that confirm the attorney's authority, the scope of his tasks, confirmation of the amount, and reasonableness of the attorney's fee in the process of his representation within the framework of administrative proceedings. The judicial practice is analyzed, which determines the peculiarities of confirmation by taxpayers of attorney's fees in administrative proceedings.

The article deals with issues related to the terms during which the party has the right to declare its claims for reimbursement of legal expenses incurred by it in the form of expenses for professional legal assistance, including the issuance of an additional decision. Particular attention is paid in the article to the peculiarities of filing claims for the reimbursement of legal costs in the court of cassation in cases where the cassation appeal is considered according to the rules of consideration of the case by the court of first instance in the order of simplified legal proceedings without holding court debates.

The article emphasizes the importance of reimbursing the taxpayer for legal aid costs through budget allocations in tax disputes, which puts the parties – the taxpayer and the tax authority – on equal terms and corresponds to such basic principles (principles) of administrative proceedings as the equality of all participants in the judicial process, process before the law and the court, reimbursement of legal costs of individuals and legal entities in whose favor a court decision has been passed, which are provided for in Article 2 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine (hereinafter referred to as the Code of Administrative Procedure of Ukraine) [1].

Key words: taxpayer, tax body, tax notification-decision, administrative proceedings, administrative court, court costs, lawyer, agreement on the provision of legal assistance.

© Н. Ф. Лата, А. М. Мальцева, 2024

Постановка проблеми. Однією з необхідних умов для ефективного вирішення публічно-правових спорів з метою захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб у взаємовідносинах із суб'єктами владних повноважень є дотримання законодавчо закріплених засад (принципів) адміністративного судочинства, в тому числі такого принципу як відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення.

Статтею 132 КАС України визначено, що судові витрати у адміністративному процесі складаються із судового збору та витрат, пов'язаних з розглядом справи. До витрат, пов'язаних з розглядом справи, належать в тому числі витрати на професійну правничу допомогу, яка надається адвокатами, а тому дослідження даного питання виходить за рамки регулювання лише Кодексом адміністративного судочинства України, а й враховує особливості, передбачені законодавством, яке регулює адвокатську діяльність.

У зв'язку з чим, наукового аналізу потребують питання, які стосуються з'ясування переліку, особливостей оформлення та вчасності подання до суду документів на підтвердження понесених витрат на правничу допомогу, а також визначення особливостей доведення таких критеріїв як співмірність розміру витрат на правничу допомогу складності справи, часу, витраченого адвокатом, обсягом наданих послуг, значенням справи для сторін.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням окремих проблем, пов'язаних з правовим аналізом судових витрат в адміністративному судочинстві займалися такі вітчизняні вчені, як Л. Г. Глущенко, Кобилецький М. М., С. А. Колісник, К. С. Пащенко, Н. Б. Писаренко, Р. І. Шевейко та інші. Проте й на сьогодні не вирішені всі спірні питання та не досягнуто однастайності щодо теоретичних і практичних аспектів відшкодування судових витрат на правничу допомогу, що вимагає їх поглибленого дослідження в адміністративно-правовій науці.

Мета статті полягає у проведенні аналізу нормативно-правових актів та наукових концепцій щодо особливостей відшкодування судових витрат на правничу допомогу фізичним та юридичним особам, на користь яких ухвалене судове рішення при оскарженні рішень податкового органу в адміністративному судочинстві, визначення проблемних аспектів та перспектив удосконалення правового регулювання у цій сфері.

Результати дослідження. Положеннями ст. 59 Конституції України [2], передбачено, що кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура.

Стаття 16 КАС України визначає, що учасники справи мають право користуватися правничою допомогою, а представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом. Відповідно до ч. 1 ст. 55 КАС України сторона, третя особа в адміністративній справі, особа, якій законом надано право звертатися до суду в інтересах іншої особи, може брати участь у судовому процесі особисто (самопредставництво) та (або) через представника. Відповідно до ч. 1 ст. 57 КАС України представником у суді може бути адвокат або законний представник.

Відповідно до приписів ч. 1 ст. 134 КАС України, витрати, пов'язані з правничою допомогою адвоката, несуть сторони, крім випадків надання правничої допомоги за рахунок держави.

Для допущення до участі в адміністративному процесі адвокат має підтвердити як те, що він є адвокатом, так і те, що має відповідні повноваження на представництво. Відповідно до ч. 1 ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [3] під час здійснення адвокатської діяльності адвокат має право вчиняти будь-які дії, не заборонені законом, правилами адвокатської етики та договором про надання правової допомоги, необхідні для належного виконання договору про надання правової допомоги.

Документами, що посвідчують повноваження адвоката на надання правової допомоги відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» можуть бути: 1) договір про надання правової допомоги; 2) довіреність; 3) ордер; 4) доручення органу (установи), уповноваженого законом на надання безоплатної правової допомоги. Ч. 4 ст. 59 КАС України визначено, що повноваження адвоката як представника підтверджуються довіреністю або ордером, виданими відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Статтею 59 КАС України (частина 8) встановлено, що в разі подання представником до суду заяви, скарги, клопотання він додає довіреність або інший документ, що посвідчує його повноваження, якщо в справі немає підтвердження такого повноваження на момент подання відповідної заяви, скарги, клопотання. Тому перед адвокатом постає питання щодо ретельного та правильного оформлення документів, які підтверджують як його повноваження, так і підтвердження отриманого ним гонорару за надання правничої допомоги. Таким чином, для того щоб сторона в адміністративному судочинстві отримала відшкодування за рахунок бюджету у податкових спорах адвокат повинен надати ряд документів, серед яких договір про надання правничої допомоги, ордер або довіреність, свідоцтво на право зайняття адвокатською діяльністю, акт виконаних робіт з детальним описом робіт (наданих послуг), виконаних адвокатом, підтвердження оплати відповідних витрат, оформлені у встановленому законом порядку, що узгоджується з правовою позицією Верховного Суду, викладеною у постановках від 21.03.2018 у справі № 815/4300/17 [4] та від 11.04.2018 у справі № 814/698/16 [5].

Як вже зазначалося, розмір витрат на правничу допомогу адвоката має бути обґрунтованим та може включати в себе гонорар адвоката за представництво в суді та іншу правничу допомогу, пов'язану зі справою,

включаючи підготовку до її розгляду, збір доказів тощо, а також вартість послуг помічника адвоката визнаються згідно з умовами договору про надання правничої допомоги та на підставі доказів щодо обсягу наданих послуг і виконаних робіт та їх вартості, що сплачена або підлягає сплаті відповідною стороною або третьою особою. Проте суд має суперечливу судову практику щодо видів правничої допомоги по справі, яка підлягає відшкодуванню.

Так, у справі № 9901/264/19 Верховний Суд вирішив, що виїзд адвоката до суду для подання позову до канцелярії та подання позову безпосередньо до канцелярії не можуть бути віднесені до жодного з видів правничої допомоги, які передбачені Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», а тому такі витрати на здійснення вказаних видів робіт не можуть бути відшкодовані у якості витрат на професійну правничу допомогу [6]. В іншій справі № 640/11775/20 представник позивача додавав детальний опис послуг, до яких зокрема, крім аналізу матеріалів справи, було, зокрема, передбачено складання та подання відзиву на касаційну скаргу [7].

Таким чином на підставі аналізу зазначених правових норм вбачається, що від учасника справи вимагається надання доказів щодо обсягу наданих послуг і виконаних робіт та їх вартості, натомість законодавством не вимагається надання доказів в обґрунтування часу, витраченого фахівцем в галузі права. Що стосується часу, витраченого фахівцем в галузі права, то зі змісту вказаних норм процесуального права можна зробити висновок, що достатнім є підтвердження лише кількості такого часу, але не обґрунтування, яка саме кількість часу витрачена на відповідні дії. Аналогічний висновок викладений в постанові Верховного Суду від 13.12.2018 у справі № 816/2096/17 [8].

Проте судова практика з цього питання може відрізнитися від вищенаведених правових висновків Верховного Суду, так у справі № 480/3762/21 Сумський окружний адміністративний суд дійшов висновків, що вимоги щодо відшкодування 3 годин роботи адвоката (1,5 години на складення позову і 1,5 години на складення відзиву на позовну заяву) підлягають задоволенню частково, в розмірі 40 хвилин роботи, оскільки, на думку суду, підготовка до вказаної справи не вимагала великого обсягу юридичної та технічної роботи, а тому не потребувала затрат значного часу та коштів, які заявлені позивачем як витрати на правову допомогу. Водночас, судом враховано, що з даного предмету спору та мотивів, що приведені у адміністративному позові позивача, є аналогічні рішення, що спрощувало роботу адвоката при підготовці цього адміністративного позову, до того ж суд відзначив, що не приймає до уваги час, витрачений адвокатом на надання консультації щодо спору, вивчення та юридичний аналіз чинного законодавства та судової практики у сфері земельного законодавства України, оскільки не зрозуміло, яка саме допомога була надана з таких питань [9]. Таким чином, вбачаємо, що у чинному законодавстві відсутні критерії оцінювання судом ступеню зменшення розміру витрат на правову допомогу. На наш погляд, ці законодавчі прогалини повинні бути заповнені.

Іншого погляду дотримуються суди, якщо сторонами договору встановлений фіксований розмір гонорару адвоката, так у постанові Верховного Суду від 28.12.2020 по справі № 640/1840/19 суд дійшов висновку, що при застосуванні фіксованого розміру гонорара останній не залежить від обсягу послуг та часу витраченого представником позивача, а отже, є визначеним» [10].

Частиною 5 ст. 139 КАС України передбачено, що розмір витрат на оплату послуг адвоката має бути співмірним із: 1) складністю справи та виконаних адвокатом робіт (наданих послуг); 2) часом, витраченим адвокатом на виконання відповідних робіт (надання послуг); 3) обсягом наданих адвокатом послуг та виконаних робіт; 4) ціною позову та (або) значенням справи для сторони, в тому числі впливом вирішення справи на репутацію сторони або публічним інтересом до справи.

При цьому, стороні, яка заявляє вимоги щодо відшкодування витрат на правничу допомогу, варто врахувати, що склад та розміри витрат, пов'язаних з оплатою правової допомоги, входить до предмета доказування у справі, а іншій стороні надано право оспорювати ці витрати та їх обґрунтованість.

Крім обґрунтованості розміру витрат на правничу допомогу, важливим є врахування стадії судового процесу, на якій необхідно подавати докази розмірів витрат, понесених стороною на адвоката. Такі докази подаються до закінчення судових дебатів у справі, разом із цим, приписами частини 3 статті 143 КАС України встановлено, що якщо сторона з поважних причин не може до закінчення судових дебатів у справі подати докази, що підтверджують розмір понесених нею судових витрат, суд за заявою такої сторони, поданою до закінчення судових дебатів у справі, може вирішити питання про судові витрати після ухвалення рішення по суті позовних вимог. Такі докази подаються до закінчення судових дебатів у справі або протягом п'яти днів після ухвалення рішення суду за умови, що до закінчення судових дебатів у справі сторона зробила про це відповідну заяву.

За відсутності відповідної заяви або неподання відповідних доказів протягом встановленого строку така заява залишається без розгляду.

Відповідно до частини 4 статті 143 КАС України для вирішення питання про судові витрати суд призначає судові засідання, яке проводиться не пізніше п'ятнадцяти днів з дня ухвалення рішення по суті позовних вимог у порядку, визначеному статтею 252 КАС України.

Положеннями ч. 3 ст. 252 КАС України визначено, що суд, що ухвалив рішення, ухвалює додаткове судове рішення в тому самому складі протягом десяти днів з дня надходження відповідної заяви. Додаткове судове рішення ухвалюється в тому самому порядку, що й судове рішення. У разі необхідності суд може розглянути питання ухвалення додаткового судового рішення в судовому засіданні з повідомленням учасників справи.

Враховуючи положення ч. 3 ст. 252 КАС України у випадках ухвалення судом рішень в порядку спрощеного позовного провадження без виклику сторін, то й заява про розподіл судових витрат може бути розглянута у письмовому провадженні без виклику сторін.

Процесуальний інститут додаткового рішення дозволяє виправляти помилки суду, спричинені недотриманням цієї вимоги. Таким чином, питання розподілу судових витрат та способу виконання судового рішення, у разі вирішення питання про право, є обов'язком суду, що вирішується за результатами розгляду справи в залежності від того, яке рішення приймається судом. Додатковими судовими рішеннями є додаткове рішення, додаткова постанова чи додаткова ухвала, якими вирішуються окремі правові вимоги, котрі не вирішені основним рішенням, та за умови, якщо з приводу позовних вимог досліджувались докази (для рішень, постанов) або вирішені не всі клопотання (для ухвал). Крім того, додаткові рішення можуть прийматися, якщо судом при ухваленні основного судового рішення не визначено способу його виконання або не вирішено питання про судові витрати [11]. В зв'язку з тим, що метою винесення додаткових рішень є виправлення тих питань, які не були вирішені основним рішенням, ч.2. ст. 252 КАС України передбачено, що заяву про ухвалення додаткового судового рішення може бути подано до закінчення строку на виконання судового рішення, який іде в суперечності зі строком, передбаченим ч. 7 ст. 139 КАС України.

Щодо доказів, які підтверджують оплату правничих послуг, то Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» не наводить форму та вимоги до документа, що підтверджує оплату гонорару (винагороди) адвокату.

Закон України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» [12], Положення «Про форму та зміст розрахункових документів/електронних розрахункових документів», затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 21.01.2016 року № 13 [13] та Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні, затвердженого Постановою Правління Національного банку України від 29.12.2017 року № 148 [14] не визначають порядок здійснення розрахунків адвокатом зі своїм клієнтом за готівку, оскільки не поширюються на осіб, що здійснюють незалежну професійну діяльність, до якої належать і адвокати відповідно до ст. 14 Податкового кодексу України [15].

Тобто, аналіз спеціального законодавства, щодо діяльності адвоката, дає право зробити висновок, про те, що законодавством України не встановлено відповідних вимог до розрахункового документа, який повинен надати адвокат при сплаті клієнтом послуг, а також не встановлено форму такого документа.

Враховуючи наведене та той факт, що відкриття власного рахунку не є обов'язком адвоката, Верховний Суд у своїй Постанові від 16.04.2020 р. по справі № 727/4597/19 [16] доходить висновку, що адвокат може видати клієнту на його вимогу складений в довільній формі документ (квитанція, довідка, тощо), який буде підтверджувати факт отримання коштів від клієнта.

Отже, як випливає з вищевикладеної позиції Верховного Суду, видана адвокатом квитанція, довідка або інший документ, складений у довільній формі на підтвердження отримання від клієнта готівкових коштів за надання правової допомоги разом із договором про надання правової допомоги (актами виконаних робіт тощо) є належним доказом для підтвердження витрат учасника справи на професійну правничу допомогу. Крім того, КАС України також не визначає, який саме документ повинен бути поданий на підтвердження понесених витрат на правничу допомогу.

Окремо необхідно звернути увагу на сторін податкового спору, яким відшкодовуються витрати на правничу допомогу, так ч. 2 ст. 134 КАС України передбачено, що за результатами розгляду справи, витрати на правничу допомогу адвоката підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами, за винятком витрат суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката.

У ст. 139 КАС України також передбачений порядок розподілу судових витрат при частковому задоволенні позову. У цьому разі судові витрати покладаються на обидві сторони пропорційно до розміру задоволених позовних вимог. Однак суд не включає до складу судових витрат, які підлягають розподілу між сторонами, витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката та сплату судового збору (ч. 3 ст. 139 КАС України).

Така позиція законодавця зумовлена обов'язком суб'єкта владних повноважень нести усі ризики, пов'язані з прийняттям ним рішень, вчиненням дій або допущенням бездіяльності, у тому числі необхідністю відстоювати правомірність своєї поведінки в адміністративному суді. Адже адміністративне судочинство, в переважній більшості, спрямоване на захист прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у спірних відносинах з органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою, іншим суб'єктом при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства. Таке пояснення обґрунтовує переважно ті випадки, коли суб'єкт владних повноважень є у справі відповідачем. Проте, податковий орган в адміністративних спорах може виступати і позивачем, наприклад, у випадку стягнення податкового боргу. В подібному випадку законодавець, встановивши певні привілеї для однієї зі сторін у справі, порушив одну з основних засад адміністративного судочинства – рівність усіх учасників судового процесу перед законом.

Підсумовуючи наведене, хочеться ще раз наголосити, що відшкодування в повному розмірі витрат на правничу допомогу сприяє вільному доступу до правосуддя, оскільки саме судові витрати можуть бути однією з найвагоміших перепон для звернення до адміністративного суду. Адже саме висока вартість допомоги адвоката не дають можливості бідним прошаркам населення звернутися за захистом своїх прав до суду.

Тому інститут відшкодування витрат на адвоката забезпечує в тому числі право на доступ до правосуддя, гарантоване Європейською конвенцією з прав людини, та є ознакою демократичного суспільства.

В той же час необхідно підкреслити, що інститут розстрочення, відстрочення та звільнення від сплати судових витрат закріплений в ст. 133 КАС України не розповсюджується на відшкодування судових витрат на правничу допомогу, оскільки особи, які не можуть забезпечити себе платними послугами адвокатів мають право на використання безоплатної правової допомоги.

Висновки. Отже, вбачаємо достатнє врегулювання в адміністративному процесуальному законодавстві України питань, що стосуються відшкодування витрат на правничу допомогу в зв'язку зі зверненням до адміністративного суду фізичних і юридичних осіб для оскарження рішень податкових органів.

Відшкодування судових витрат на правову допомогу в адміністративному процесі є дієвим інструментом для забезпечення права особи на правову допомогу та сприяє доступності правосуддя в Україні, а також відповідає правам, закріпленим Європейською конвенцією з прав людини.

Крім того, з аналізу наведених правових норм убачається, що документально підтверджені судові витрати підлягають компенсації стороні, яка не є суб'єктом владних повноважень та на користь якої ухвалені рішення, за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень.

Проблемою, яка спричиняє неефективність механізму відшкодування судових витрат на правничу допомогу, є відсутність конкретизації положень в КАС України, які б закріплювали у законодавстві критерії, за якими суд міг зменшити розмір витрат на адвоката.

Разом з тим, аналізуючи адміністративно-процесуальне законодавство вбачаємо, що є необхідність у гармонізації ч. 2. ст. 252 КАС України та ч. 7 ст. 139 КАС України в частині встановлення однакових строків для подання заяви про ухвалення додаткового судового рішення, яке стосується розподілу судових витрат.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 28.05.2024).
2. Конституція України від 29.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 28.05.2024).
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення 28.05.2024).
4. Постанова Верховного Суду від 21.03.2018 у справі № 815/4300/17. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_21_03_2018_roku_u_spravi_815_4300_17/ (дата звернення 28.05.2024).
5. Постанова Верховного Суду від 11.04.2018 по справі № 814/698/16. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_11_04_2018_roku_u_spravi_814_698_16/ (дата звернення 28.05.2024).
6. Ухвала Верховного суду від 04.11.2019 по справі № 9901/264/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85450247> (дата звернення 28.05.2024).
7. Ухвала Верховного Суду від 26.07.2023 по справі № 640/11775/20. URL: <https://opendatobot.ua/court/112470407-2dc4d1536b3f2bf4c40340a2d14efa68> (дата звернення 28.05.2024).
8. Постанова Верховного Суду від 13.12.2018 по справі № 816/2096/17. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/78565678> (дата звернення 28.05.2024).
9. Додаткове рішення Сумського окружного адміністративного суду від 20.07.2021 по справі № 480/3762/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/98427964> (дата звернення 28.05.2024).
10. Постанова Верховного Суду від 28.12.2020 по справі № 640/1840/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/93859342> (дата звернення 28.05.2024).
11. Постанова Верховного Суду від 20.12.2019 у справі № 240/6150/18. URL: https://verdictum.ligazon.net/document/86504840?utm_source=jurliga.ligazon.ua&utm_medium=news&utm_content=jl03 (дата звернення 28.05.2024).
12. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 06.07.1995 № 265/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 28.05.2024).
13. Положення Про форму та зміст розрахункових документів/електронних розрахункових документів: Наказ Міністерства фінансів України від 21.01.2016 № 13. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0220-16#Text> (дата звернення 28.05.2024).
14. Положення про ведення касових операцій у національній валюті в Україні: Постанова Правління Національного банку України від 29.12.2017 № 148. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0148500-17#Text> (дата звернення 28.05.2024).
15. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text> (дата звернення 28.05.2024).
16. Постанова Верховного Суду від 06.04.2020 р. по справі № 727/4597/19. URL: <https://verdictum.ligazon.net/document/88832652> (дата звернення 28.05.2024).

Ж. В. Мандриченко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЦІННОСТІ ТА ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ

У статті зазначено, що аксіологічні дослідження стають все більш поширеними у працях фахівців з філософії права та теорії держави і права. Однак, фахівці з адміністративного права поки що не часто звертаються до таких розробок. Водночас, динаміка суспільних перетворень в Україні є надзвичайно активною, що робить ці дослідження актуальними та необхідними. З точки зору розвитку адміністративного права, важливими є дослідження зв'язків між галузевими функціями та цінностями адміністративного права України. Це дозволить не тільки краще зрозуміти роль адміністративного права в сучасному суспільстві, але й сприятиме формуванню більш ефективної правової системи, яка відповідає сучасним потребам та викликам.

У цілому, зв'язок між функціями права та цінностями права є тісним і взаємозалежним. Функції права відображають його призначення і роль у суспільстві, тоді як цінності права визначають його моральні та етичні основи (підвалини).

Ознайомлення з сучасними напрацюваннями фахівців з теорії держави і права свідчать про чотири основні аспекти, які слід взяти до уваги при аналізі питання взаємозв'язку між цінностями адміністративного права як галузі та функціями цієї галузі. По-перше, функції права часто виступають як механізми реалізації відповідних цінностей, таких як стабільність і справедливість. По-друге, цінності права слугують орієнтирами для удосконалення функцій права та визначення їхнього змісту, спрямовуючи правотворчий процес. По-третє, взаємодія функцій і цінностей права сприяє еволюції правових норм та суспільних уявлень про цінності. По-четверте, цінності права визначають пріоритети у правотворчості та правозастосуванні, що відображається у практичній реалізації функцій права. Таким чином, дослідження взаємозв'язку між цінностями та функціями адміністративного права є актуальним і необхідним для підвищення ефективності правового регулювання в умовах сучасних суспільних перетворень. Резюмовано, що перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб екстраполювати ці напрацювання на галузь адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративно-правова аксіологія, функції галузі адміністративного права, функції права, функції галузей права, цінності галузі права, цінності права, цінності адміністративного права.

Zh. V. Mandrychenko. Values and functions of administrative law: theoretical approaches to determining the relationship

The article notes that axiological studies are becoming increasingly common in the works of specialists in the philosophy of law and the theory of state and law. However, specialists in administrative law do not often refer to such developments. At the same time, the dynamics of social transformations in Ukraine are extremely active, which makes these studies relevant and necessary. From the point of view of the development of administrative law, it is important to study the connections between branch functions and values of administrative law in Ukraine. This will allow not only a better understanding of the role of administrative law in modern society, but also contribute to the formation of a more effective legal system that meets modern needs and challenges.

In general, the relationship between the functions of law and the values of law is close and interdependent. The functions of law reflect its purpose and role in society, while the values of law determine its moral and ethical foundations.

Familiarity with the modern works of specialists in the theory of the state and law testifies to four main aspects that should be taken into account when analysing the issue of the relationship between the values of administrative law as a field and the functions of this field. First, the functions of law often serve as mechanisms for the realisation of relevant values, such as stability and justice. Second, the values of law serve as guidelines for improving the functions of law and determining their content, thereby guiding the law-making process. Third, the interaction between the functions and values of law contributes to the evolution of legal norms and public perceptions of values. Fourth, the values of law determine priorities in lawmaking and law enforcement, which is reflected in the practical implementation of the functions of law. Thus, the study of the relationship between values and functions of administrative law is relevant and necessary to increase the effectiveness of legal regulation in the conditions of modern social transformations. It is concluded that the prospects of further research in this direction lie in the extrapolation of these developments to the field of administrative law of Ukraine.

Key words: administrative-legal axiology, functions of the field of administrative law, functions of law, functions of branches of law, values of the field of law, values of law, values of administrative law.

Постановка проблеми. Аксіологічні дослідження стають все більш поширеними у працях фахівців з філософії права та теорії держави і права. Однак, фахівці з адміністративного права поки що не часто

звертаються до таких розробок. Водночас, динаміка суспільних перетворень в Україні є надзвичайно активною, що робить ці дослідження актуальними та необхідними. З точки зору розвитку адміністративного права, важливими є дослідження зв'язків між галузевими функціями та цінностями адміністративного права України. Це дозволить не тільки краще зрозуміти роль адміністративного права в сучасному суспільстві, але й сприятиме формуванню більш ефективної правової системи, яка відповідає сучасним потребам та викликам.

Аналіз останніх досліджень та публікацій в Україні показує, що питання зв'язку функцій і цінностей адміністративного права поки що не знайшли достатнього висвітлення у науковій літературі. Отже, існує нагальна потреба в проведенні відповідних досліджень в Україні, які б враховували специфіку національної правової системи. Відсутність досліджень у цій сфері відкриває широкі можливості для наукового пошуку та нових відкриттів, що можуть суттєво вплинути на розвиток адміністративного права в Україні. При написанні статті застосовано праці щодо функцій та цінностей права загального характеру (дивись, наприклад, [1–2]).

Мета статті – постановка питання щодо того, що дослідження та систематизація функцій адміністративного права в Україні має здійснюватися, у тому числі, через призму його цінностей. Стаття має на меті виявити, як цінності адміністративного права впливають на його функції та як вони можуть бути інтегровані в адміністративно-правове регулювання (на матеріалах розробок фахівців з теорії держави і права).

Результати дослідження. В українській юридичній літературі поки що немає єдиного підходу щодо того, як визначати функції права.

Так, відомий дослідник професор В. Ф. Погорілко сформулював, що «функції права – це напрями або види впливу права на суспільні відносини, у яких виражається роль і призначення права у суспільстві й державі, його соціальна цінність і найважливіші риси» [3, с. 313; 4, с. 86]. Майже аналогічне визначення було сформульовано О. М. Миронець, а саме дослідниця узагальнила, що «функціями права є соціальне призначення права, а також головні напрями його впливу на суспільні відносини» [5, с. 17]. Ці визначення підкреслюють важливість функцій права у контексті його цінності та ролі у суспільстві, акцентуючи на тому, що саме через свої функції право реалізує свої основні ціннісні орієнтири та принципи.

Переходячи від загального до конкретного – від теорії права до специфіки публічного права – слід погодитись з Ю. В. Пирожковою у тому, як вона сформулювала поняття «галузева функція у публічному праві». Дослідниця запропонувала уважати, що це «специфічна інтегративна властивість публічного права, що зумовлена особливостями врегулювання та захисту загального публічного інтересу, відповідно до якого реалізується нормативно-орієнтуючий вплив на публічні інтереси» [6, с. 9]. Це визначення підкреслює важливість галузевих функцій у забезпеченні ефективного врегулювання та захисту суспільних інтересів, що є основною метою публічного права. Таким чином, розуміння галузевих функцій дозволяє глибше усвідомити роль адміністративного права у системі публічного права.

Ця ж дослідниця по відношенню до поняття «функція адміністративного права» запропонувала уважати, що це «об'єктивно існуюче явище, за допомогою напрямків впливу якого на суспільні відносини можливі досягнення цілей, вирішення завдань, реалізація соціального призначення адміністративного права на певному етапі розвитку суспільства» [7, с. 68]. Це визначення підкреслює динамічний характер адміністративного права, акцентуючи увагу на його здатності адаптуватися до потреб суспільства в конкретний історичний період. Воно також вказує на те, що функції адміністративного права не є статичними, а змінюються в залежності від завдань, які постають перед суспільством і державою, таким чином забезпечуючи ефективне врегулювання суспільних відносин та реалізацію соціального призначення цієї галузі права.

У цьому визначенні не йдеться про цінності. Однак, у процесі таких змін, про які розмірковує авторка, на нашу думку, варто враховувати не лише завдання, але й цінності адміністративного права, по відношенню до переліку яких також спостерігається динаміка.

О. М. Миколенко узагальнила, що «функції адміністративного права як галузі – це відповідність правовому стану, який склався у суспільстві в результаті адміністративно-правового регулювання, цілям та засобам адміністративно-правового регулювання» [8, с. 40]. Це визначення акцентує увагу на результативності адміністративного права, підкреслюючи важливість досягнення цілей адміністративно-правового регулювання через його засоби. Воно відображає взаємозв'язок між реальним станом правових відносин у суспільстві та нормативними цілями, які ставляться перед адміністративним правом. Таким чином, це визначення вказує на те, що функції адміністративного права є не тільки напрямками впливу, але й індикаторами досягнення правового стану, що відповідає соціальним потребам і вимогам адміністративно-правового регулювання.

Проте в цьому визначенні відсутнє згадування про цінності адміністративного права, які відіграють важливу роль у формуванні його функцій. Інтеграція ціннісного аспекту до визначення функцій адміністративного права може забезпечити більш комплексне розуміння його соціального призначення. Наприклад, функції адміністративного права можуть бути розглянуті через призму забезпечення справедливості, ефективності, прозорості та відповідальності адміністративних дій. Відтак, визначення функцій адміністративного права може бути доповнене акцентом на те, що ці функції повинні не тільки сприяти досягненню цілей адміністративно-правового регулювання, але й відображати основні цінності, такі як права людини, верховенство права та демократичне врядування.

О. М. Миколенко в іншій своїй праці деталізувала запропонований нею підхід до розуміння функцій адміністративного права України. Вона узагальнила, що вбачає доцільним розуміння галузевих функцій за трьома напрямками впливу адміністративного права.

В якості першого напрямку впливу адміністративного права авторка пропонує розглядати той, «соціальним призначенням якого є підпорядкування суспільства необмеженій владі держави засобами насильства» [9, с. 43]. Це твердження викликає певні зауваження, які обумовлені як раз співставленням цінностей сучасного адміністративного права з функціями, які авторка запропонувала виокремлювати відносно нещодавно – наведена цитата датується 2017 роком.

А саме, варто підкреслити, що підпорядкування суспільства необмеженій владі держави суперечить основним демократичним принципам і цінностям, які мають бути в основі сучасного адміністративного права. Адміністративне право покликане забезпечити баланс між публічним управлінням та правами особистості, створюючи правові рамки для діяльності державних органів, які сприяють дотриманню верховенства права і прав людини. Тому важливо інтегрувати цінності адміністративного права, такі як справедливість, прозорість, підзвітність і захист прав громадян, у функції адміністративного права. Це дозволить підкреслити, що адміністративне право не повинно служити засобом насильства, а має бути інструментом гармонійного регулювання суспільних відносин, забезпечуючи захист та реалізацію прав і свобод кожного члена суспільства.

В якості другого напрямку впливу адміністративного права авторка пропонує розглядати той, «соціальним призначенням якого є обмеження суспільних інтересів частково обмеженою законом владою держави за допомогою засобів поліцейсько-бюрократичного апарату» [9, с. 43]. Це твердження акцентує увагу на використанні адміністративного права як інструмента контролю і обмеження суспільних інтересів державою, що вказує на значну роль «поліцейсько-бюрократичного апарату» (мабуть, доцільніше було б писати про апарат держави, механізм держави) в цьому процесі.

Варто зауважити, що бачення функцій адміністративного права потребує переосмислення з урахуванням сучасних правових і демократичних цінностей. Адміністративне право має служити не тільки засобом обмеження, але й інструментом захисту прав особистості, забезпечення законності і прозорості державного управління. Важливо інтегрувати такі цінності адміністративного права, як справедливість, правова визначеність і права особистості. Це дозволить адміністративному праву ефективно виконувати свої функції, сприяючи гармонізації відносин між державою та суспільством і підтримуючи баланс між державними інтересами та правами особистості.

В якості третього напрямку впливу адміністративного права авторка пропонує розглядати той, «соціальним призначенням якого є надання управлінських послуг, а також здійснення управління в інтересах суспільства обмеженою законом та суспільством владою держави» [9, с. 43]. Це твердження підкреслює важливість адміністративного права як інструмента для забезпечення ефективного та відповідального публічного управління, спрямованого на задоволення потреб суспільства.

У цьому контексті цінності адміністративного права можуть бути інтегровані через акцент на принципах підзвітності, прозорості та ефективності (а в аспекті «горизонтального» поділу публічної влади – ще й принципу субсидіарності). Адміністративне право традиційно забезпечує, щоб публічне управління було не лише обмежене законом, але й орієнтоване на служіння суспільству. Це включає забезпечення доступу громадян до якісних управлінських послуг, захист їхніх прав і свобод, а також створення умов для активної участі суспільства в процесі прийняття управлінських рішень. Таким чином, адміністративне право сприятиме розвитку правової держави та підвищенню довіри громадян до державних інституцій.

Враховуючи наявність обмежень до тексту публікації, варто перейти до теоретичних узагальнень з цього питання.

У цілому, зв'язок між функціями права та цінностями права є тісним і взаємозалежним. Функції права відображають його призначення і роль у суспільстві, тоді як цінності права визначають його моральні та етичні основи (підвалини).

Ознайомлення з сучасними напрацюваннями фахівців з теорії держави і права свідчать про чотири основні аспекти, які слід взяти до уваги при аналізі питання взаємозв'язку між цінностями адміністративного права як галузі та функціями цієї галузі.

По-перше, функції права часто виступають як реалізація відповідних цінностей. Основні функції права, такі як регулятивна і охоронна, слугують механізмами реалізації цінностей права. Наприклад, регулятивна функція права спрямована на підтримку порядку в суспільстві, що пов'язано з такою цінністю, як стабільність. Охоронна функція є важливою, коли йдеться про забезпечення захисту прав і свобод людини, що пов'язано з такою цінністю, як справедливість.

По-друге, цінності права доречно розглядати як орієнтир для подальшого удосконалення переліку його функцій у цілому та змісту його конкретних функцій зокрема. Цінності права, такі як свобода, рівність, справедливість, безпека та гідність, надають напрямок і зміст функціям права. Вони встановлюють моральні орієнтири, за допомогою яких відбувається правотворчий процес, якими керуються органи публічної влади. Наприклад, функція правосуддя має бути спрямована на забезпечення справедливості як одної з цінностей права.

По-третє, коли йдеться про цінності права та функції права, варто враховувати взаємодію та еволюцію. У процесі взаємодії функцій і цінностей права відбувається еволюція як норм права, так і суспільних уявлень про цінності. Зміни у соціальних та культурних умовах можуть впливати на те, як реалізуються функції права і які цінності виходять на перший план. Наприклад, зростання уваги до прав людини у XX столітті відобразилося в еволюції функцій права у частині захисту індивідуальних прав і свобод, людської гідності.

По-четверте, це практична імплементація. Цінності права визначають пріоритети у правотворчості та правозастосуванні. Законодавець і правозастосовчі органи використовують функції права як інструменти для досягнення «ціннісних» цілей. Наприклад, через законодавчі акти, що відображають принципи справедливості і рівності, держава реалізує функцію соціального регулювання, спрямовану на забезпечення цих цінностей.

Таким чином, функції права і цінності права є взаємопов'язаними компонентами правової системи. Цінності права надають моральний та етичний зміст функціям права, а функції права слугують інструментами для реалізації цих цінностей у суспільному житті.

Висновки. Аналіз сучасних напрацювань фахівців з теорії держави і права показує, що цінності права тісно пов'язані з його функціями. По-перше, функції права часто виступають як механізми реалізації відповідних цінностей, таких як стабільність і справедливість. По-друге, цінності права слугують орієнтирами для удосконалення функцій права та визначення їхнього змісту, спрямовуючи правотворчий процес. По-третє, взаємодія функцій і цінностей права сприяє еволюції правових норм та суспільних уявлень про цінності. По-четверте, цінності права визначають пріоритети у правотворчості та правозастосуванні, що відображається у практичній реалізації функцій права. Таким чином, дослідження взаємозв'язку між цінностями та функціями адміністративного права є актуальним і необхідним для підвищення ефективності правового регулювання в умовах сучасних суспільних перетворень.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у тому, щоб екстраполювати ці напрацювання на галузь адміністративного права України.

Список використаних джерел:

1. Barvinenko V., Mishyna N., Qaracayev C. Ukrainian local government and Council of Europe's standards: human rights protection and decentralisation at the times of militarisation. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2023. № 9(4). С. 31–36.
2. Mishyna N. European court of human rights' judgements implementation by local and regional authorities: relevant publications on the topic. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2023. Т. 33. С. 52–57.
3. Погорілко В.Ф. Функції права. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П. Бажана, 1998–2004. Т. 6. 2004. 765 с.
4. Погорілко В.Ф. Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2013. 423 с.
5. Миронець О.М. Функції права: поняття та класифікація. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 2. С. 15–17.
6. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... к.ю.н. Запоріжжя, 2017. 20 с.
7. Пирожкова Ю.В. Функція адміністративного права : філософський та правовий аспекти. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. Ч. 2. С. 197–201.
8. Миколенко О.М. Функції адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2012. № 4. С. 39–42.
9. Миронець О. М. Функції адміністративного права: історико-правовий аспект. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2017. № 3. С. 42–47.

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.6>

М. С. Уткіна, доктор юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри кримінально-правових дисциплін
та судочинства
Сумського державного університету;
науковий дослідник
Школи права Ворицького університету

ФІНАНСУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРНИХ ПРОЄКТІВ ПІД ЧАС ВОЄННОГО СТАНУ: КОРУПЦІЙНІ ВИКЛИКИ ТА МЕХАНІЗМИ ПРОЗОРОСТІ¹

Реалії сьогодення пов'язані із непростими викликами управління інфраструктурними проєктами в умовах воєнного стану, де великий ризик корупційних діянь, правопорушень, посилює необхідність застосування прозорих механізмів фінансування. Стаття розглядає основні корупційні виклики й ризики, які виникають при фінансуванні інфраструктурних проєктів в Україні, враховуючи, що у країні із лютого 2022 р. введений воєнний стан. Зокрема, аналізуються випадки зловживань та махінацій, що можуть виникати через відсутність адекватних контрольних процедур та обмежену здатність державних структур забезпечувати належний нагляд. У статті також розглянуті можливі підходи та механізми, спрямовані на підвищення рівня прозорості фінансування інфраструктурних ініціатив. У тому числі, розглядається застосування цифрових технологій, таких як блокчейн технологія і штучний інтелект, для моніторингу руху фінансів та контролю за виконанням робіт. Було також наголошено на тому, що міжнародні стандарти у сфері управління фінансами можуть бути адаптовані для потреб України в умовах воєнного стану. Було приділено увагу аналізуванню нормативно-правової бази та існуючих антикорупційних ініціатив, що впроваджуються на державному рівні. Автором було також розглянуто роль міжнародної спільноти та донорських організацій у формуванні стандартів прозорості і адаптації їх до місцевих умов, а також визначення потенційних напрямів зменшення корупційних ризиків через систематизацію державного нагляду та підвищення обізнаності суспільства. Важливою є співпраця усіх зацікавлених сторін: уряду, приватного сектору, громадськості та міжнародних партнерів, з метою створення ефективної системи управління інфраструктурними проєктами, яка б сприяла довгостроковому розвитку країни в умовах воєнного стану.

Ключові слова: антикорупційні ініціативи, воєнний стан, корупційні виклики, управління проєктами, фінансування інфраструктурних проєктів.

M. S. Utkina. Financing infrastructure projects during martial law: corruption challenges and transparency mechanisms

Today's realities are connected with the difficult challenges of managing infrastructure projects in the conditions of martial law, where the high risk of corruption and crimes increases the need to use transparent financing mechanisms. The article examines the main corruption challenges and risks that arise when financing infrastructure projects in Ukraine, considering that the country has been under martial law since February 2022. In particular, cases of abuse and fraud that may arise due to the lack of adequate control procedures and the limited ability of state structures to ensure proper supervision are analyzed. The article also considers possible approaches and mechanisms aimed at increasing the level of transparency of financing infrastructure initiatives. Including, the application of digital technologies, such as blockchain technology and artificial intelligence, for monitoring the movement of finances and control over the execution of works is being considered. It was also emphasized that international standards in the field of financial management can be adapted to the needs of Ukraine under martial law. Attention was paid to the analysis of the legal framework and existing anti-corruption initiatives implemented at the state level. The author also considered the role of the international community and donor organizations in forming transparency standards and adapting them to local conditions, as well as identifying potential directions for reducing corruption risks through the systematization of state supervision and raising public awareness. The cooperation of all interested parties: the government, the private sector, the public and international partners, is important to create an effective infrastructure project management system that would contribute to the long-term development of the country under martial law.

Key words: anti-corruption initiatives, martial law, corruption challenges, project management, financing of infrastructure projects.

Постановка проблеми. У контексті воєнного стану в Україні, фінансування інфраструктурних проєктів набуває особливої актуальності і водночас викликів, головним з яких є ризик корупційних діянь. Воєнний стан, за своєю природою, створює екстраординарні умови, в яких традиційні механізми громадського

¹ Робота виконана в рамках проєкту «Корупція в умовах воєнного стану та післявоєнної відбудови : оптимальна модель протидії» (номер державної реєстрації 0124U000556)

контролю та прозорості часто ослаблені або повністю відсутні. Це відкриває широке поле для зловживань та корупційних дій при розподілі значних фінансових ресурсів, спрямованих на відновлення та розвиток інфраструктури.

Необхідно також додатково наголосити на тому, що в умовах кризи, коли уряд вживає термінових заходів для швидкого реагування на потреби країни, часто ухвалення рішень про інвестиції відбувається під значним тиском часу, що може призводити до недостатньої перевірки проєктів і підвищення ризику фінансових махінацій. Разом з тим, відновлення і розбудова інфраструктури є ключовими для економічного відновлення держави та покращення якості життя громадян. З урахуванням цього, належне управління фінансовими ресурсами та ефективне впровадження проєктів має стати пріоритетним завданням.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналізуючи наукові доробки вчених, слід наголосити, що питання фінансування інфраструктурних об'єктів, зокрема можливості настання корупційних ризиків останніми роками ставало предметом дослідження багатьох науковців. Слід виокремити роботи Я. Грегірчака та С. Шютте, які зосереджені на питаннях протидії корупції, зокрема шляхом поширення результатів досліджень та даних, що допомагають діячам у сфері міжнародного розвитку досягати сталих результатів. О. Вайцеховська, Н. Якимчук, Ю. Щокін, Н. Воротіна та Н. Корчак проаналізували розвиток національної антикорупційної політики України в державному секторі як суб'єкта міжнародного антикорупційного права, а також виокремили низку національних та зовнішніх чинників. В. Гура у своїй статті особливий наголос зробив на недопущенні ухвалення законопроєктів, які б дозволили здійснювати закупівлі в обхід законодавства України; на зловживанні дозволом купляти напряду в обхід аукціонів; на закритті реєстрів та призупинення декларування; на громадському контролі. Л. Курносенко проаналізувала сучасний стан та особливості міжнародної фінансової підтримки України в умовах війни. Проте, тема і наразі залишається актуальною та є предметом розгляду.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні корупційних викликів, які існують при фінансуванні інфраструктурних проєктів в умовах воєнного стану, та розроблення дієвих механізмів контролю, які могли б забезпечити прозорість і справедливість використання коштів і впровадження проєктів.

Результати дослідження. На початку 2023 р. було створено Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України шляхом об'єднання двох інституцій – Державного агентства автомобільних доріг (Укравтодор) та Державного агентства інфраструктурних проєктів (Укрінфрапроєкт). Новостворена інституція відповідає за відновлення об'єктів критичної інфраструктури та житла, зруйнованих або пошкоджених по всій Україні [1]. Метою такого об'єднання слід визнати ефективну координацію та прискорення процесів відновлення критичної інфраструктури та житлового фонду, які постраждали внаслідок воєнних дій та інших надзвичайних ситуацій, по всій країні. Також слід наголосити і на тому, що реалізація інфраструктурних проєктів у різних галузях є одним із пріоритетних напрямів діяльності Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України. Зокрема, міст, що з'єднує Конотопський район з іншими районами на Сумщині, став 50-ю штучною спорудою, яка була відновлена на всіх деокупованих територіях [2].

Проте, незважаючи на позитивні очікування від функціонування зазначених вище інституцій, актуальним залишилось питання фінансування інфраструктурних проєктів, які мають важливе значення для відновлення та розвитку. Це зумовлено тим, що проєкти такого характеру часто стають об'єктом корупційних ризиків, що, у свою чергу, ставить під сумнів ефективність та прозорість використання фінансових ресурсів.

Оцінка ефективності та забезпечення прозорості використання фінансових ресурсів у національній економіці є необхідними для забезпечення стабілізації та розвитку економічного потенціалу країни. Важливо мати чітку систему контролю та аудиту за використанням цих ресурсів, щоб уникнути їх неправильного або неефективного використання. Без такого контролю можливе виникнення корупції, зловживань та інших проблем, що можуть шкодити економіці та суспільству в цілому [3].

Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану в Україні, на жаль, стикається чи може стикатись у майбутньому з численними викликами, зокрема корупційними ризиками та необхідністю забезпечення прозорості. Аналізуючи можливі корупційні виклики, нами були виокремлені наступні :

– високий рівень корупції серед депутатів [4]. Зокрема, відповідно до оновленого Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків (у якому значно розширено коло посадовців), до таких посад віднесено: посади керівників секретаріатів Верховної Ради України та їх заступників, якщо такі посади належать до патронатної служби; посади голів постійних комісій, утворених в обласних, районних, Київській та Севастопольській міських радах, до компетенції яких належить розгляд питань у сфері бюджету, будівництва, земельних відносин та комунальної власності; посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів; посади заступників голів місцевих державних адміністрацій, за винятком посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища [5].

Високий рівень корупції серед депутатів може стати передумовою та призвести до викривлення законодавчої діяльності з метою незаконного збагачення. Зокрема, це може бути непрозорі відносини між бізнесом та урядом, створюючи особливі умови для окремих депутатів для їхнього особистого збагачення. Також слід наголосити, що до цього корупційного ризику ми також відносимо і використання в умовах воєнного стану посадовими особами своєї влади для особистої вигоди, включаючи неправильний розподіл

фінансів та ресурсів. Цікавою є теза, наведена у дослідженні Ч. Джа та С. Сарангі, що в цілому, збільшення присутності жінок у парламентах прямо пропорційне зниженню рівня корупції й корупційних діянь. Вони пов'язують це із тим, що жінки, як правило, менше беруть участь в одержанні неправомірних вигід, а також частіше засуджують це [6];

– низька прозорість фінансових транзакцій й непрозорі процедури закупівель. На нашу думку, ці дві категорії можна поєднати в одну, оскільки характерною їх рисою є саме відсутність прозорості чи її низький рівень. Недостатня прозорість фінансових операцій під час реалізації інфраструктурних проєктів може призводити до збільшення корупційних ризиків [7]. У контексті воєнного стану, механізми прозорості стають як перешкодою, так і індикатором прогресу в боротьбі з корупцією. Вони є ключовими для демонстрації внутрішньої боротьби України з корупцією та її прагнення до вступу в ЄС [8].

Належне управління державними фінансовими ресурсами має важливе значення для усунення надмірної заборгованості та створення фінансової безпеки. Прозорість державних закупівель має вирішальне значення для ефективного використання державних коштів, тому необхідні вдосконалення для усунення виявлених недоліків у правових рішеннях і процедурах закупівель. Нефінансові показники ефективності електронних закупівель, такі як прозорість, координація, ефективність та дієвість, є ключовими показниками їх впливу на зниження виробничих витрат [9];

– відсутність звітності. Недостатня звітність про використання коштів і ресурсів ускладнює виявлення та попередження корупційних схем. Ефективна фінансова звітність має вирішальне значення для публічної підзвітності. Це передбачає своєчасну та точну передачу фінансових даних зацікавленим сторонам для оцінки ефективності та управління державними коштами [10].

Підзвітність опосередковує зв'язок між якістю фінансової звітності та ефективністю організації. Державні організації можуть підвищити результативність, покращивши як якість фінансової звітності, так і механізми підзвітності. У свою чергу, відсутність належної звітності про витрати та реалізацію інфраструктурних проєктів слід розглядати як один із головних корупційних ризиків, що відкриває можливості для корупційних дій. Це включає неправомірне використання коштів та фальсифікацію документів [11];

– низький рівень інституційної підтримки. Відсутність належної підтримки від державних органів може ускладнити боротьбу з корупцією в інфраструктурних проєктах [12]. Інституційна підтримка, у свою чергу, також впливає на ефективність міжнародної фінансової допомоги. В умовах війни та непередбачуваності ситуації це ускладнює розробку державних стратегій та програм, необхідних для забезпечення ефективного та прозорого використання фінансових ресурсів [13]. Процес децентралізації в Україні виявив значні проблеми у фінансовій підтримці місцевих інвестиційних проєктів, особливо в умовах обмежених ресурсів та підвищених корупційних ризиків. Відсутність чіткого та ефективного фінансового планування та управління ризиками ще більше ускладнює ці проєкти [14].

Відсутність належної координації з урядовими структурами та неефективне використання інвестиційних ресурсів є додатковими викликами для міжнародних фінансових інституцій, таких як Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР) та Європейський банк реконструкції та розвитку.

– відсутність конкуренції. Дослідження підкреслюють, що конкуренція може допомогти зменшити корупційні ризики, знижуючи стимули для корупційних угод. Однак у контекстах, де корупція вже стала нормою, збільшення конкуренції може парадоксально призвести до зростання рівня корупції.

В умовах, коли діяти й обирати потрібно терміново, часто «перемагають» підрядники без проведення конкурсів, що збільшує ризик корупційних діянь. Це створює умови для корупційних дій, таких як надання контрактів родичам, друзям або політичним союзникам, без врахування їхньої кваліфікації або вартості [15].

З урахуванням зазначених вище корупційних ризиків, викликів, пропонуємо наступні можливі напрями вирішення проблеми.

По-перше, це електронні системи закупівель, які будуть функціонувати на належному рівні й без втручання та «людського фактора». Впровадження електронних систем для проведення тендерів і закупівель допомагає забезпечити прозорість і відкритість процесів. Підвищення прозорості та обґрунтованості використання бюджетних коштів шляхом державних закупівель є вкрай важливим для зменшення ризиків нецільового та неефективного витрачання коштів. Це надасть змогу передбачити розширене розкриття інформації [16].

По-друге, це запровадження смарт-контрактів для державних закупівель. Розумні контракти на основі блокчейн технології можуть пом'якшити шахрайство в державних закупівлях, забезпечивши прозорість, незмінність і автоматизацію. Ці технології можуть вирішувати такі проблеми як неналежне розкриття інформації та приховані угоди [17].

По-третє, збільшення ролі громадського нагляду. Зокрема, залучення громадських організацій, незалежних експертів та міжнародних організацій до контролю за використанням коштів й контролю за реалізацією інфраструктурних проєктів, що сприятиме підвищенню прозорості та підзвітності. Важливо забезпечити участь громадськості в обговоренні та моніторингу проєктів, що допоможе запобігти корупційним діям.

По-четверте, централізація органів, що займаються боротьбою з корупцією, та перегляд чинного антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів є важливими для підвищення

ефективності антикорупційних зусиль [18]. Важливо розробити чіткі та зрозумілі правила, які будуть однаково застосовуватися до всіх учасників процесу. Це включає введення жорстких санкцій за порушення правил та зловживання посадовими особами.

По-п'яте, це проведення регулярного аудиту та моніторингу фінансових операцій з боку внутрішніх і зовнішніх аудиторів, що дозволять вчасно виявляти та запобігати корупційним діям.

По-шосте, це звітування та оприлюднення інформації. Має бути чітко встановлені норми щодо обов'язкового звітування про виконані роботи та витрачені кошти, а також оприлюднення цієї інформації в публічному доступі.

По-сьоме, це підвищення рівня відповідальності. На нашу думку, в умовах воєнного стану, слід дійсно посилити відповідальність за корупційні дії, що можуть виникати при фінансуванні інфраструктурних проєктів. Зокрема, шляхом введення жорсткіших санкцій за порушення законодавства та зловживання посадовим становищем.

Висновки та перспективи. З урахуванням проаналізованого, констатуємо, що для ефективного фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану необхідно створити комплексну систему протидії корупції, яка поєднає комплекс технологічних, організаційних та правових механізмів, що допоможе забезпечити ефективне та прозоре використання коштів, необхідних для відновлення та розвитку інфраструктури. Фінансування інфраструктурних проєктів під час воєнного стану в Україні стикається з численними викликами, зокрема корупційними ризиками та необхідністю забезпечення прозорості. Однією з основних причин корупції є високий рівень корупційних ризиків серед депутатів та інших посадових осіб, що створює умови для непрозорих відносин між бізнесом та урядом. Недостатня прозорість фінансових транзакцій і процедур закупівель також сприяє зловживанням та непрозорому використанню коштів. Відсутність належної звітності ускладнює виявлення та попередження корупційних схем, що робить фінансову звітність критично важливою для публічної підзвітності. Низький рівень інституційної підтримки від державних органів ще більше ускладнює боротьбу з корупцією та впливає на ефективність міжнародної фінансової допомоги. Відсутність конкуренції при виборі підрядників під час термінових ситуацій створює сприятливі умови для корупційних дій, що підриває принципи прозорості та справедливості. Лише за умови посилення інституційної підтримки та впровадження прозорих механізмів управління фінансами можна зменшити корупційні ризики та забезпечити стабілізацію та розвиток економічного потенціалу країни.

Список використаних джерел:

1. Gregirchak, I.; Schütte, S. Розвиток антикорупційної практики у відбудові України: Роль державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури. Bergen: U4 Anti-Corruption Resource Centre, Chr. Michelsen Institute (U4 Brief 2024:2). 2024. URL: <https://www.u4.no/publications/Evolving-anti-corruption-practice-in-rebuilding-Ukraine-Ukraininan.pdf>
2. Кубраков О. Ключові інфраструктурні проєкти в Україні під час війни. *Економічна правда*. 2022. URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/09/7/691202/>
3. Галустян Р. О. Оцінка ефективності та забезпечення прозорості використання зовнішніх фінансових ресурсів у національній економіці. *Економіка та суспільство*. 2024. Випуск 60. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2024-60-100>
4. Holovach, V. & Holovach, T. Działalność ustawodawcza i korupcja na Ukrainie. Działalność ustawodawcza i korupcja na Ukrainie. *Krytyka Prawa. Niezależne Studia Nad Prawem*. 2021. No. 13 (3). pp. 159–175. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.478>
5. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції № 249/23 від 06 листопада 2023 р. <https://ips.ligazakon.net/document/Re41022?an=1>
6. Jha, C., & Sarangi, S. Women and corruption: What positions must they hold to make a difference? *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2014. <https://doi.org/10.2139/SSRN.2434912>.
7. Fan, Y., Heydari, M., Saeidi, M., Lai, K., Yang, J., Cai, X., & Chen, Y. Corruption and Infrastructure Development based on Stochastic Analysis. *Archives for Technical Sciences*. 2023. <https://doi.org/10.59456/afts.2023.1528.011y>.
8. Klein, E. & Nelles, M. Der innere Kampf: Korruption und Korruptionsbekämpfung als Hürde und Gradmesser für den EU-Beitritt der Ukraine. *Ukraine – Analysen, Korruptionsbekämpfung*. 2023. Nr. 280. URL : <https://laender-analysen.de/ukraine-analysen/280/ukraineanalysen280.pdf>
9. Kumar, N., & Ganguly, K. Non-financial e-procurement performance measures. *International Journal of Productivity and Performance Management*. 2020. <https://doi.org/10.1108/ijppm-07-2019-0353>.
10. Eivani, F., Nazari, K., & Emami, M. Public accountability and government financial reporting. *African Journal of Business Management*. 2012. No. 6. PP. 8475–8482. <https://doi.org/10.5897/AJBM12.072>.
11. Гура В. Рівень корупції в Україні : аналіз та особливості регулювання в умовах війни. *Наукові перспективи*. 2023. № 37. С. 326–334. [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7\(37\)-326-334](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-7(37)-326-334)

12. Yustiarini, D., & Soemardi, B. A review of corruption in public procurement in Indonesia. *IOP Conference Series: Materials Science and Engineering*. 2020. <https://doi.org/10.1088/1757-899X/849/1/012013>.
13. Курносенко Л. Проблеми та особливості міжнародної фінансової підтримки України в умовах війни. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2022. № 15. С. 255–274. <https://doi.org/10.34132/pard2022.15.13>
14. Островський І., Юхнов Б. Міжнародний досвід фінансового забезпечення місцевих інвестиційних проектів. *Комунальне господарство міст*. № 5. с. 79–84. <https://khg.kname.edu.ua/index.php/khg/article/view/5664>
15. Vaitsekhovska, O., Iakymchuk, N., Shchokin, Yu., Vorotina, N. & Korchak, N. Combating corruption in the public sector: international legal standards and their implementation in the legislation of Ukraine, *Studies of Applies Economics*, 2021. Vol. 39, No. 6. Special Issue: Innovative Development and Economic Growth in the CIS Countries. <https://doi.org/10.25115/eea.v39i6.5302>
16. Kyrylenko, O., & Zhadan, O. The Improving of Transparency and Validity in Using of Budget Funds. *World of Finance*. 2021. <https://doi.org/10.35774/sf2021.03.023>.
17. Weingärtner T, Batista D, Köchli S, Voutat G. Prototyping a Smart Contract Based Public Procurement to Fight Corruption. *Computers*, 10 (7) : 85. 2021. <https://doi.org/10.3390/computers10070085>
18. Сергєєва Т. Запровадження міжнародних антикорупційних стандартів у національне законодавство України. *Юридичний вісник*. 2020. № 4. С. 132–138. <https://doi.org/10.32837/yuv.v0i4.1982>

ПРОБЛЕМИ ПРАВООХОРОННОЇ ТА ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.3/343.4

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.7>

І. М. Горбачова, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

В. П. Бойченко, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

У статті аналізуються межі кримінально-правового регулювання захисту діяльності правоохоронних органів в умовах сьогодення, їх практичних аспектів. Було встановлено, що для кримінальних правопорушень, що посягають на нормальну діяльність правоохоронних органів, характерним є те, що такі діяння вчиняються в сфері публічного управління фізичною особою, яка порушує нормативні приписи та законні вимоги працівника правоохоронного органу. Це свою чергу тягне за собою порушення в тій чи іншій формі нормальної діяльності органів влади. Визначено, що при вчиненні діянь, передбачених ст. ст. 342 (ч. 2–3), 343, 345, 347, 348, 349 КК України, шкода заподіюється встановленому законом порядку здійснення управлінської діяльності правоохоронними органами. Аналіз норм КК України показує, що від управлінської діяльності правоохоронних органів слід відрізняти управлінську діяльність представників влади, державних та громадських діячів, членів громадських формувань. При кваліфікації вищезазначених діянь слід виходити, що вимоги, які пред'являються працівником правоохоронного органу до особи, є законними, та особа усвідомлює, що перешкодження вчиняється законній діяльності працівника правоохоронного органу, який виконує функції, покладені на нього законом. Визначено, що кримінальне законодавство містить комплекс кримінально-правових приписів, що дозволяють ефективно протидіяти незаконному перешкодженню діяльності правоохоронних органів, хоча низка з них не позбавлена недоліків. Серед іншого пропонується задля розв'язання колізійності норм виключити з ч. 3 ст. 296 КК України кваліфікуючу ознаку «пов'язані з опором....», і кваліфікувати відповідні дії за умовами реальної сукупності. Зауважується, що в процесі захисту законної діяльності правоохоронних органів, доцільно враховувати можливі випадки зловживань з боку правоохоронних органів, та розглядати такі випадки протидії працівнику правоохоронного органу як дії в умовах обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, авторитет органів влади, управлінська діяльність, правоохоронний орган, кримінально-правова кваліфікація, опір, перешкодження, посягання на життя.

I. M. Gorbachova, V. P. Boichenko. Criminal law protection of law enforcement agencies activities

The article analyzes the limits of criminal law regulation of protection of law enforcement agencies activities in today's conditions and their practical aspects. It has been established that criminal offenses that violate the normal activities of law enforcement agencies are characterized by the fact that such acts are committed in the field of public administration by an individuals who violates the regulations and lawful requirements of a law enforcement officer. This leads to violation of the normal activities of the authorities. It is determined that in the course of committing the acts under Articles 342 (parts 2–3), 343, 345, 347, 348, 349 of the Criminal Code of Ukraine, the damage is caused to the procedure established by law for the exercise of administrative activities by law enforcement agencies. The analysis of the norms of the Criminal Code of Ukraine shows that the administrative activities of law enforcement agencies should be differentiated from the administrative activities of government officials, state and public figures, and members of public organizations. When qualifying such acts, it should be assumed that the requirements imposed by a law enforcement officer on a person are legal, and the person is aware that the obstruction is committed to the legal activities of a law enforcement officer who performs the functions assigned to him by law. It is determined that criminal law contains a set of criminal law provisions which allow to prevent illegal obstruction of the activities of law enforcement agencies, although a number of them are not without deficiencies. Among other things, in order to resolve the conflict of norms, it is proposed to exclude the qualifying feature “related to resistance....” from Part 3 of Article 296 of the Criminal Code of Ukraine and to qualify the relevant offenses under the conditions of real cumulative nature. It is noted that in the process of protecting the legitimate activities of law enforcement agencies, it is advisable to take into account possible cases of abuse by law enforcement agencies and to assess such cases of resistance to a law enforcement officer as actions under circumstances which exclude criminal illegality of an act.

Key words: criminal responsibility, authority of the public bodies, administration, law enforcement agency, criminal law qualification, resistance, obstruction, assault on life.

Постановка проблеми. Держава, наділяючи представників влади значними за обсягом правами в порівнянні з її громадянами, пред'являє до них і підвищені вимоги, в тому числі, і притягнення у передбачених законом випадках до кримінальної відповідальності (корупційні правопорушення, службова бездіяльність, перевищення владних повноважень ін.). Одночасно, при виконанні такими особами своїх службових обов'язків, вони забезпечуються посиленою охороною, в тому числі і застосуванням до осіб, що перешкоджають такій діяльності, заходів кримінальної відповідальності. Встановлюючи суворі заходи відповідальності за посягання на порядок управління (наприклад, відповідальність за ст. 348 КК настає як за закінчене діяння вже з стадії замаху на вбивство і однаково з вбивством карається позбавленням волі до 15 років або довічним позбавленням волі, ч. 3 ст. 345 КК за умисне заподіяння працівникові правоохоронного органу тяжкого тілесного ушкодження передбачає покарання у вигляді позбавлення волі на строк до дванадцяти років, ін.), законодавець тим самим прагне забезпечити владним відносинам, що складаються між певними службовими особами і громадянами або організаціями, режим найбільшого сприяння в цілях їх нормальної реалізації.

В сучасних умовах напруженої соціальної та політичної ситуації в країні, обумовленої не тільки збройною агресією, вразливості найбільш значимих суспільних відносин, міграційних процесів, неконтрольованого обігу зброї по країні, активність організованої злочинності на території України в різних сферах соціального життя, мобілізаційних процесів, підвищується роль та значення правоохоронних органів в дотриманні порядку та стабільності у внутрішньодержавних відносинах, забезпеченні захисту прав та свобод людини, публічної безпеки і порядку, протидії злочинності. Як наслідок, ризики в процесі здійснення правоохоронної діяльності зростають (під час масових заворушень, проведення операцій з розкриття діяльності злочинних організацій, під час проведення патрулювання, реалізації мобілізаційних заходів), а отже, кримінально-правовий захист діяльності таких органів державної влади набувають особливого значення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання, що стосуються певних аспектів кримінально-правової охорони авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, досліджувалися в роботах таких вчених, як: П. П. Андрушко, В. І. Возьного, О. О. Дудорова, З. А. Загинеї, О. М. Костенко, В. І. Осадчого, О. О. Сердюка, В. В. Сташиса, М. І. Хавронюка та ін. Безпосередньо питання захисту працівників правоохоронних органів, окремі аспекти їх діяльності досліджувалися В. І. Осадчим, І. М. Заляловою, В. В. Налуцишиним, питання перешкодження діяльності правоохоронних органів – М. М. Сенько, В. П. Беленок, Є. В. Пилипенко. Втім широкомасштабне вторгнення в Україну, введення воєнного стану, підвищення емоційної напруженості в суспільстві на тлі постійних обстрілів з боку агресора, проведення необхідних мобілізаційних заходів, активізації діяльності злочинних угруповань, призвело до зростання агресивних настроїв та насильства в суспільстві, що обумовлює мобілізацію зусиль правоохоронних органів в захисті прав та свобод людей, правопорядку та безпеки; до цього слід додати і той факт, що зазнало суттєвих змін і відповідне профільне законодавство, що регулює діяльність окремих структурних підрозділів правоохоронних органів.

Метою дослідження є здійснення аналізу кримінально-правового регулювання підстав та меж захисту діяльності правоохоронних органів в умовах сьогодення, їх практичних аспектів.

Результати дослідження. Суспільна небезпека посягань, спрямованих проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони протидіють нормальної управлінській діяльності цих органів, можуть в деяких випадках призвести до послаблення їх авторитету, порушують визначені законодавством засади публічного адміністрування, завдають або можуть завдати шкоди правам та свободам суб'єктів управлінської діяльності. Відносини між людьми з приводу здійснення функцій управління не створюють матеріальних благ і духовних цінностей, але вони є обов'язковою і важливою умовою розвитку економічних, політичних, сімейних та інших суспільних відносин. Характерною ознакою управлінських відносин є адміністрування, розпорядження на стороні одного суб'єкта і виконання, підпорядкованість – на боці іншого [1, с. 23]. Управлінська діяльність полягає в організації відповідно до підпорядкованого законодавства діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яка полягає у цілеспрямованому впливі на суспільство або окремих її елементів, з метою організації та координації їх діяльності в процесі життєдіяльності, і безпосередньо пов'язана з прийняттям і реалізацією управлінських рішень [2, с. 37], застосуванням передбачених законом заходів впливу та правообмежень у випадку порушення вимог законодавства та управлінських рішень, прийнятих відповідно до вимог законів.

Під авторитетом органів державної влади, місцевого самоврядування та об'єднань громадян І. М. Залялова пропонує розуміти суспільні відносини, що регулюють такий спосіб загальносуспільного влаштування, при якому визнаються символи держави і права носіїв влади регламентувати норми поведінки інших людей та забезпечувати їх виконання [3, с. 11]. Авторитет органів влади дійсно таки страждає при вчиненні, наприклад, таких діянь, як опір представнику влади чи працівнику правоохоронного органу, втім у кримінально-правовій літературі домінує позиція, відповідно до якої визнається, що хоча авторитет органів державної влади і страждає при вчиненні кримінальних правопорушень XV розділу КК України, однак він не є основним об'єктом, а при вчиненні деяких з них авторитету взагалі шкода не заподіюється. Тому, вчені або взагалі виключають авторитет органів влади з об'єкта посягання, або визнають об'єктом, але тільки деяких

кримінальних правопорушень. Так В. І. Осадчий слушно зазначає, що в якості родового об'єкта злочинів, об'єднаних в розділі XV КК України слід визнати не авторитет, а сам порядок управління [1, с. 31]. Корупційні правопорушення, службова недбалість, перевищення владних повноважень підривають авторитет цих органів значно більше, ніж опір, втручання чи погрози щодо працівників правоохоронних органів, втім в перших закон визначає в якості основного об'єкта порядок здійснення службової діяльності. Більшість країн континентальної Європи не виокремлюють в якості об'єкта подібних до передбачених в XV КК України кримінальних правопорушень «авторитет» таких органів, а визначають його як порядок управління. Тож вважаємо за доцільне підтримати позицію вчених, визнавати в якості родового об'єкта цих правопорушень саме порядок управління, що здійснюється такими органами.

Для кримінальних правопорушень, що посягають на нормальну діяльність суб'єктів управлінської діяльності, характерним є те, що такі діяння вчиняються в сфері публічного управління приватною особою, яка порушує ті чи інші правила організації суспільного життя, видані суб'єктом управління і адресовані підвладному суб'єкту; що свою чергу тягне за собою порушення в тій чи іншій формі нормальної діяльності органів публічної влади. До правопорушень, що посягають на порядок реалізації управлінської діяльності правоохоронних органів слід відносити діяння, відповідальність за які передбачена ст. ст. 342, 343, 345, 347, 348, 349 КК України. В процесі посягання на управлінську діяльність при вчиненні вищевказаних діянь винний умисно завдає шкоди і іншим охоронюваним відносинам: праву недоторканості життя та здоров'я особи, волі, честі та гідності, власності.

В складах кримінальних правопорушень, передбачених ст. ст. 342, 343, 345, 347, 348, 349 КК України, серед інших потерпілих визначено «працівника правоохоронного органу». Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до правоохоронних відносить органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, НАБУ, органи охорони державного кордону, БЕБ України, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4] (порядок та принципи їх діяльності регулюється відповідним профільним законодавством). І хоча цей перелік є відкритим, згідно Рішення КСУ від 18.04.2012р. № 10-рп/2012 працівник органу державної виконавчої служби не охоплюється поняттям працівника правоохоронного органу. Відповідно, основним об'єктом посягання в діяннях, відповідальність за які передбачена ст.ст. 342 (ч. 2–3), 343, 345, 347, 348, 349 КК України, є регламентована чинним законодавством діяльність вищезазначених правоохоронних органів, порядок прийняття та виконання управлінських рішень в межах своєї компетенції, нагляду за їх дотриманням, та притягнення винних до відповідальності.

В ч. 1 ст. 342 та ст. 349 КК України поруч з працівником правоохоронного органу виділяється окрема група потерпілого – «представник влади». Нормативне визначення «представника влади» відсутнє, натомість Пленум ВСУ роз'яснив, що до представників влади належать, зокрема, працівники державних органів та їх апарату, які наділені правом у межах своєї компетенції ставити вимоги, а також приймати рішення, обов'язкові для виконання юридичними і фізичними особами незалежно від їх відомчої належності чи підлеглості [5]. За такими критеріями працівники правоохоронного органу також відносяться до представників влади, але остання категорія є ширшою за правоохоронні органи, і до таких «представників» також можна віднести депутатів місцевого та обласного рівня, управлінської ланки державних адміністрацій місцевого та обласного рівнів. Посягання на діяльність народних депутатів, очільників вищих органів державної влади (судової, законодавчої та виконавчої – в тому числі очільники вищих структурних одиниць правоохоронних органів) охороняються самостійним нормами КК України (ст. ст. 344, 346, 351-351-2), і вони визначаються категорією «державні» чи «громадські діячі».

Серед інших державних органів, правоохоронні мають певні юрисдикційні та організаційні відмінності від інших представників влади. Серед іншого, до кола повноважень правоохоронних органів входить захист та охорона прав та свобод людини, суспільства і держави, публічної безпеки, сприяння відновленню порушеного права, виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, їх попередження та виявлення причин їх вчинення, забезпечення виконання покарань, призначених винним особам. При цьому правоохоронні органи наділені компетенцією обмежувати в законний спосіб права та свободи громадян, підприємств та організацій, притягувати порушників до відповідальності, і у визначених випадках накладати стягнення. Наприклад, органам поліції в процесі службової діяльності доводиться застосовувати запобіжні та примусові заходи, спецзасоби, обмежувати права громадян.

Попередження та припинення вчинення правопорушень, тимчасове обмеження прав та свобод порушників вправі також члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (ст. ст. 342, 348 КК). Однак ці органи не відносяться до правоохоронних, і їх діяльність регулюється Законом України від 22.06.2000 р. № 1835-III «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Частиною 2 ст. 342 КК України встановлено відповідальність за опір працівникові правоохоронного органу, під якою розуміють активну фізичну протидію здійсненню відповідними працівниками своїх обов'язків. Опір може полягати в активних діях: спроба вирватися при затриманні, перешкоджання законному

застосуванню сили, висловлення погроз. Опір полягає в активних діях, у застосуванні до працівника правоохоронного органу фізичної сили; дії винного перешкоджають виконанню потерпілим своїх функцій, реалізації повноважень; дії винного вчинено під час виконання потерпілим своїх службових обов'язків. На протидію, злісною непокорою (ст. 185 КУпАП) є відмова від виконання наполегливих, неодноразово повторених законних вимог чи розпоряджень працівника правоохоронного органу при виконанні ним службових обов'язків. В той же час відштовхування працівника правоохоронного органу з подальшим створенням перешкод в доступі до приміщення, де має проводитися обшук, практикою оцінюється в межах ст. 342 КК [6]. Під насильством у складі цього кримінального правопорушення розуміється будь-яке фізичне насильство – тілесні ушкодження, незаконне позбавлення волі, зв'язування або інші насильницькі дії. Заподіяння працівнику правоохоронного органу при вчиненні опору легкого, середньої тяжкості або тяжкого тілесного ушкодження чи смерті потребує додаткової кваліфікації за ч. ч. 2, 3 або 4 ст. 345, ст. ст. 348 чи п. 8 ч. 2 ст. 115 КК (в останньому випадку це може стосуватися посягання на колишнього працівника правоохоронного органу як помста за його попередню службову діяльність). Якщо при вчиненні опору потерпілий позбавляється волі (за відсутності ознак захоплення в якості заручника), окрім ч. 2 ст. 342 КК дії підлягають кваліфікації в сукупності за ст. 146 КК України.

На практиці виникають певні труднощі через те, що згідно з ч. 3 ст. 296 КК, особливо кваліфікованим хуліганством визнаються дії, якщо вони були пов'язані з опором представнику влади або представнику громадськості, який виконує обов'язки з охорони громадського порядку. Оскільки під поняття опору підпадають такі дії винного, як відштовхування, спроба втекти при затриманні, погроза побиття у відповідь на вимогу припинити хуліганські дії, нанесення побоїв, тілесних ушкоджень тощо, як наслідок схожі ззовні діяння можуть бути кваліфіковані і за ст. 296 КК, і за ст. 342 і ст. 345 КК України, що призводить до помилок у правозастосуванні. А це, у свою чергу, свідчить про те, що за одні й ті самі діяння вирок суду може бути м'якший, ніж той, на який дійсно заслуговує порушник, і навпаки. Слід звернути увагу, що ч. 3 ст. 296 КК містить перелік осіб, щодо яких здійснення опору, є особливо кваліфікуючою ознакою, і в ньому не виокремлюється «працівник правоохоронного органу», а отже положення ч. 3 ст. 296 КК суперечить положенням ч. 1 та ч. 2 ст. 342 КК України (оскільки в останніх нормах законодавець їх розмежує, і опір працівнику правоохоронного органу порівняно до таких самих дій щодо представника влади значно підвищує небезпечність такого діяння). Задля розв'язання такої конкуренції та колізійності доцільно було б виключити з ч. 3 ст. 296 КК України кваліфікуючу ознаку «пов'язані з опором...», і об'єктивно кваліфікувати такі дії за умов реальної сукупності.

Стаття 343 КК України встановлює відповідальність за втручання в діяльність працівника правоохоронного органу (вплив у будь-якій формі з метою перешкодити виконанню ним службових обов'язків або домогтися прийняття незаконного рішення). Вплив – це одночасно процес і результат психологічного тиску на суб'єкта, і зовні він може проявлятися в безлічі форм, у тому числі й фізичного характеру. Верховний Суд України зазначив, що під втручанням слід розуміти конкретні дії, спрямовані на перешкоджання виконання працівниками правоохоронних органів службових обов'язків або на досягнення прийняття неправомірного рішення [7]. Вплив може проявлятися в умовлянні, шантажуванні потерпілого, погрозі відмовити в наданні законних благ, а також у будь-якій іншій формі. Кримінальне правопорушення вважається закінченим з моменту втручання в діяльність працівника правоохоронного органу незалежно від того, чи призвело це до прийняття ним незаконного рішення, чи перешкодило виконанню обов'язків. Втім, тут слід погодитися з думкою І. М. Залялової, що момент закінчення діяння, передбаченого ч. 1 ст. 343 КК України настає не «з моменту застосування впливу у будь-якій формі...», а з моменту усвідомлення потерпілим незаконного характеру втручання в його діяльність [3, с. 12]. Останнім часом спостерігається таке втручання на рівні самих правоохоронних органів, при якому структурні підрозділи одних правоохоронних органів за відсутності на те законних та обґрунтованих підстав проводять оперативно-розшукові дії в інших, вилучають документи в окремих кримінальних провадженнях, чим створюють перешкоди у проведенні слідчих дій. За чинним законодавством такі діяння мають охоплюватися ч. 2 ст. 343 КК України, однак зазвичай такі ситуації залишаються без належного реагування та оцінки.

Якщо такий вплив перешкодив запобіганню кримінальному правопорушенню чи затриманню особи, яка його вчинила, має місце вже матеріальний склад кримінального проступку, об'єктивну сторону якого утворює не тільки діяння. Враховуючи той факт, що в певних випадках недосягнення результату запобігання чи затримання особи може бути обумовлено низкою рівнозначних факторів, або ж некомпетентністю органу, що здійснює таку діяльність, визначення таких кваліфікуючих ознак за наслідками спричиненої шкоди цього проступку є досить спірним.

Стаття 345 КК України встановлює відповідальність за погрозу вбивством або насильством, або знищенням чи пошкодженням майна працівника правоохоронного органу чи її близьких (ч. 1), а також умисне заподіяння легких або середньої тяжкості (ч. 2) та тяжких тілесних ушкоджень (ч. 3) у зв'язку з виконанням цим працівником службових обов'язків. Враховуючи структурно-змістовні особливості ст. 345 КК України, можна стверджувати, що в частинах 1, 2 та 3 закріплені самостійні склади злочинів за критерієм їх небезпечності.

Під погрозою (за ч. 1 ст. 345 КК) слід розуміти висловлення реального наміру заподіяти особі або її близьким фізичної, майнової або моральної шкоди. Погроза, як об'єктивна ознака складу злочину,

передбаченого ч. 1 ст. 345 КК України, являє собою погрозу вбивством, насильством або знищенням чи пошкодженням майна щодо працівника правоохоронного органу, а також щодо його близьких чи родичів у зв'язку з виконанням цим працівником службових обов'язків, вчинювана словесно, письмово, за допомогою жестів і демонстрації зброї або предметів, що їх замінюють, а також із використанням технічних засобів та обов'язково повинна бути дійсною й реальною для її сприйняття потерпілим. Суспільно небезпечне діяння, передбачене ч. 1 ст. 345 КК України, відображає лише активну форму його вчинення, спрямованість дій на створення небезпечного стану потерпілої особи в майбутньому. А частинами 2 та 3 ст. 345 КК України охоплюються як активні дії винного, так і пасивні. Наприклад, Верховний суд зауважує, що невжиття обвинуваченим заходів для того, щоб об'їхати поліцейського, який почав наближатися до його автомобіля, що призвело до наїзду на нього, свідчить про наявність прямого умислу на заподіяння поліцейському тілесних ушкоджень (ст. 345 КК) [8] (тобто, посягання може відбуватися і шляхом пасивної поведінки).

Однак в усіх випадках кваліфікації посягань проти працівника правоохоронного органу необхідно, серед іншого, встановити усвідомлення винним того, що опір (погроза, тілесні ушкодження, смерть) вчиняється саме працівникові правоохоронного органу (наявність розпізнавальних знаків, як то шеврони, написи, головний убір, тощо, які би давали змогу ідентифікувати його оточуючим як працівника правоохоронного органу) та виконує функції, покладені на нього законом [9]. При цьому вимоги працівника правоохоронного органу мають бути обґрунтовані законом. У випадку пред'явлення працівником правоохоронного органу незаконної вимоги, чи вчинення незаконних дій, виходячи з чинних положень КК України, питання відповідальності особи, яка не підкоряється таким вимогам, чи протидіє незаконній діяльності працівника правоохоронного органу, слід розглядати з позиції відмови виконання незаконного наказу, або з позиції необхідної оборони.

Статтею 347 КК України караними визнаються умисне знищення або пошкодження майна працівника правоохоронного органу чи близьких родичів у зв'язку з виконанням службових обов'язків. Об'єктивна сторона цього посягання характеризується суспільно небезпечними діями, які полягають у знищенні або пошкодженні майна, і, на відміну від ст. 194 КК, кримінальна відповідальність настає незалежно від суми спричиненої шкоди.

Найнебезпечнішою формою посягання, що спрямоване на створення перешкод в здійсненні правоохоронної діяльності, є посягання на життя працівника правоохоронного органу (ст. 348 КК). На відміну від вбивства людини (ст. 115 КК), посягання на життя працівника правоохоронного органу розглядається як закінчений злочин в двох його проявах: у першій формі – з моменту настання смерті працівника правоохоронного органу, у другій – з моменту безпосереднього здійснення замаху, незалежно від настання фактичних наслідків. Злочин, передбачений ст. 348 КК України, може бути вчинений шляхом активних дій, оскільки в назві статті законодавець використав термін «посягання» на відміну від терміну «вбивство». Характерною й специфічною відмінністю від інших схожих злочинів це посягання на життя потерпілого обумовлено особливим соціально-правовим характером його публічної діяльності. Виходячи з судової практики, посяганням за ст. 348 КК охоплюються не тільки цілеспрямовані дії, направлені на вбивство конкретного правоохоронця, а й вчинення векторно спрямованих дій проти таких осіб. В практиці зазначається: «про наявність умислу на посягання на життя працівника правоохоронного свідчить здійснення у світлу пору доби особою, яка має навики поводження зі зброєю, семи пострілів зі зброї по службовому автомобілю працівників поліції [10]. Розмежовуючи посягання на життя працівника правоохоронного органу (ст. 348 КК) та погрозу вбивством щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК), варто враховувати, що для погрози не характерне вчинення дій, які безпосередньо спрямовані на вчинення умисного вбивства потерпілого [11] (наприклад, здійснення пострілів розглядається вже як реалізація наміру на вбивство, незалежно від наявності у потерпілого тілесних ушкоджень за результатами заподіяного щодо нього діяння).

Стаття 349 КК передбачає відповідальність за захоплення представника влади або працівника правоохоронного органу як заручника. Об'єктивна сторона захоплення заручників полягає у протиправному перешкодженні людині вільно обирати своє місце перебування та позбавленні свободи переміщення у просторі шляхом фізичного обмеження. Діючи з прямим умислом, винний має на меті спонукати державну чи іншу установу, підприємство, організацію або службову особу вчинити або утриматися від вчинення будь-якої дії як умови звільнення заручника (наприклад, вимога звільнення особи (осіб), яка відбуває покарання, надання транспортних засобів, іноземної валюти, зброї тощо). При цьому, на відміну від загального складу, основною метою вчинення таких злочинних діянь є перешкодження діяльності правоохоронних органів.

Висновки. Проведений аналіз нормативних приписів та практики їх застосування з питання забезпечення кримінально-правового захисту здійснення управлінської діяльності правоохоронними органами дозволяє зробити декілька висновків: 1) визначення авторитету органів державної влади в якості основного безпосереднього та родового об'єкту для цієї групи посягань не відповідає сутності тих суспільних відносин, на які аналізовані діяння посягають; оскільки при вчиненні діянь, передбачених ст. ст. 342 (ч. 2–3), 343, 345, 347, 348, 349 КК України, шкода заподіюється встановленому законом порядку здійснення управлінської діяльності правоохоронними органами; 2) від управлінської діяльності правоохоронних органів слід відрізняти діяльність представників влади, державних та громадських діячів, та членів громадських формувань;

3) при кваліфікації вищезазначених діянь слід виходити, що вимоги, які пред'являються працівником правоохоронного органу до особи, є законними, та винна особа усвідомлює, що опір (погрозу, ушкодження, смерть) спричиняє саме працівнику правоохоронного органу (маючи реальну змогу ідентифікувати його як працівника правоохоронного органу), який виконує функції, покладені на нього законом; 4) кримінальне законодавство містить цілий комплекс кримінально-правових приписів, що дозволяють досить ефективно протидіяти незаконному перешкодженню діяльності правоохоронних органів, хоча низка з них не позбавлена недоліків (наприклад, ч. 3 ст. 296 КК та ч. ч. 1 та 2 ст. 342 КК); 5) в аспекті захисту законної діяльності правоохоронних органів, доцільно враховувати на практиці й можливі випадки зловживань з боку правоохоронних органів в процесі здійснення управлінської діяльності, та розглядати такі випадки спричинення шкоди працівникам правоохоронних органів як дії, вчинені в умовах обставин, що виключають кримінальну протиправність діяння.

Список використаних джерел:

1. Осадчий В.І. Кримінально-правовий захист правоохоронної діяльності: монографія. К.: Атіка. 2012. 336 с.
2. Ястремська О.М. Публічне адміністрування: навчальний посібник. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
3. Залялова І.М. Кримінальна відповідальність за втручання в діяльність працівника правоохоронного органу: автореф. дис. к.ю.н. ЛДУВС. Д. 2007. 18 с.
4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3781-12#Text>
5. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму ВСУ від 26.04.2002р. № 5 . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02#Text>
6. Вирок Луцького міськрайонного суду Волинської області від 17.09.2018 р. у справі № 161/18251/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76477422>
7. Постанова Верховного Суду України від 13.09.2018 р. у справі № 200/15130/15-к. URL: : http://reyestr.court.gov.ua/Review/76566489?fbclid=IwAR3FDNW-WBrq4ZEUxpxhDAap4_3i6HROlHCfrvY4tlxg5eKA1s9gqcdaNeM
8. Постанова ВС від 03.02.2022 р. у справі № 750/4654/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103132870>.
9. Постанови ВС від 05.10.2022 р. у справі № 759/19373/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/106744536>.
10. Постанова ККС ВС від 21.11.2023 р. у справі № 382/60/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/115127006>
11. Постанова ВС від 11.08.2022 р. у справі № 446/838/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105774898>.

УДК 343.359.3

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.8>

Ш. Б. Давлатов, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правоохоронної діяльності
Університету митної справи та фінансів

П. А. Купріяненко, здобувач вищої освіти
Навчально-наукового інституту права
та міжнародно-правових відносин
Університету митної справи та фінансів

КРИМІНАЛІЗАЦІЯ КОНТРАБАНДИ ТОВАРІВ: ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ

У статті розглянуто проблеми криміналізації контрабанди товарів. Аналізується Закон України «Про внесення змін до кримінального та кримінального процесуального кодексів України щодо криміналізації контрабанди товарів» від 09.12.2023 р. № 3513-IX.

Зазначено, що законодавець ухвалюючи Закон про криміналізацію контрабанди товарів, дещо не врахував вже наявні кримінально-правові норми та системні зв'язки між ними.

Підкреслено, що поява у Кримінальному кодексі України ст. 201-3 «Контрабанда товарів» тягне за собою проблеми з кримінально-правовою оцінкою відповідних посягань, адже виникає конкуренція кримінально-правових норм. Звертається увага на недостатню конкретизацію предметів контрабанди та наявність потреби в уточненні окремих кваліфікуючих ознак такого кримінального правопорушення.

Аргументовано, що виходячи із правил юридичної техніки та правозастосування, з урахуванням того, що диспозиція ч. 1 ст. 201-3 Кримінального кодексу України є бланкетною, визначення предметів контрабанди має відповідати положенням правових актів, якими регулюються порядок і умови переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення. Водночас у законі про кримінальну відповідальність відсутнє визначення поняття "товар" чи "підакцизний товар", тобто норми 201-3 та 201-4 Кримінального кодексу України можна назвати бланкетними до спеціальних статей. Це надає широке поле для трактування цих понять правоохоронцями. Оскільки поняття товару має широке тлумачення, є ймовірність для зловживання та свавілля з боку правоохоронців.

Підкреслюється криміналізація переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії), вчинена у значному розмірі, та встановлення за кваліфіковані види цього кримінального правопорушення кримінального покарання у виді позбавлення волі буде малоєфективним, недоцільним, а також таким, що суперечить Директиві Європейського парламенту і Ради ЄС № 2017/1371 від 5 липня 2017 року. Доцільність покарання показує, якою мірою обране покарання сприяє досягненню бажаного результату.

Наголошується, що неминучість відповідальності має більше значення для запобігання кримінальним правопорушенням, ніж суворість каральних заходів. Водночас вказується, що в цілому криміналізація контрабанди є беззаперечно позитивною новелою в кримінальному законодавстві України.

Ключові слова: контрабанда, товар, митний кордон, криміналізація, кримінальна відповідальність, покарання.

Sh. B. Davlatov, P. A. Kupriyenko. Criminalization of smuggling goods: application issues

The article discusses issues related to the criminalization of smuggling goods. It analyzes the Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine Regarding the Criminalization of Smuggling Goods" dated December 9, 2023, No. 3513-IX.

It is noted that when adopting the Law on the criminalization of smuggling goods, the legislator did not fully take into account the existing criminal law norms and their systemic connections.

It is emphasized that the introduction of Article 201-3 "Smuggling of Goods" into the Criminal Code of Ukraine leads to problems with the criminal law assessment of relevant offenses, as there is competition between criminal law norms. Attention is drawn to the insufficient specification of the objects of smuggling and the need to clarify certain qualifying features of such a criminal offense.

It is argued that based on the rules of legal technique and application of law, considering that the provision of Part 1 of Article 201-3 of the Criminal Code of Ukraine is blanket, the definition of smuggled goods should correspond to the provisions of legal acts regulating the procedure and conditions for the movement of goods across the customs border of Ukraine, their customs control, and customs clearance. At the same time, the Criminal Code lacks a definition of "goods" or "excise goods," so the norms of Articles 201-3 and 201-4 of the Criminal Code of Ukraine can be called blanket regarding special articles, providing a broad field for interpretation by law enforcement officers. Since the concept of goods has a broad interpretation, there is a possibility of abuse and arbitrariness on the part of law enforcement officers.

It is emphasized that criminalizing the movement across the customs border of Ukraine outside of customs control or with the concealment of goods from customs control (except for excisable goods and electricity), committed on a large scale, and

establishing imprisonment as a punishment for qualified types of this criminal offense would be inefficient, inappropriate, and also contrary to Directive 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of the EU of July 5, 2017. The appropriateness of punishment shows to what extent the chosen punishment contributes to achieving the desired result.

It is emphasized that the inevitability of responsibility is more important for preventing criminal offenses than the severity of punitive measures. At the same time, it is pointed out that overall, the criminalization of smuggling is undoubtedly a positive innovation in the criminal legislation of Ukraine.

Key words: *smuggling, goods, customs border, criminalization, criminal responsibility, punishment.*

Постановка проблеми. З одного боку криміналізація суспільно небезпечних діянь, без сумніву, відіграє позитивну роль серед засобів впливу на злочинність, проте з іншого боку може призвести до порушення принципів криміналізації. На сьогодні в кримінальному законодавстві України криміналізація переважає декриміналізацію. Необґрунтоване розширення меж дії закону про кримінальну відповідальність порушує, зокрема, принцип економії кримінальної репресії. Нині проблема встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду товарів залишає безліч запитань, які є актуальними у правовій науці. Тому ця проблематика перебуває в стані постійної актуальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням питань криміналізації займалися багато науковців, зокрема: В. О. Навроцький, О. О. Дудоров, М. І. Мельник, М. І. Хавронюк та інші. Окремі аспекти кримінальної відповідальності за контрабанду товарів були предметом дослідження таких науковців, як В. К. Гришук, І. І. Митрофанов, Д. О. Олійник, А. А. Музика, С. О. Сорока, М. І. Костін та інші.

Метою статті є аналіз та вивчення ст. 201-3 Кримінального кодексу України, яка набирає чинності з 1 липня 2024 року, доцільності виділення окремої норми про контрабанду товарів, а також правильність визначення предмета цього кримінального правопорушення, що надалі має допомогти сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо напрямів розвитку законодавства про кримінальну відповідальність за контрабанду товарів.

Результати дослідження. Логічно буде розпочинати дослідження з питань криміналізації суспільно небезпечних діянь. Криміналізація є однією з основних частин кримінально-правової політики та проявляється у визнанні суспільно небезпечних діянь кримінальними правопорушеннями.

Окремим аспектам щодо визначення умов криміналізації на різних етапах приділяли увагу такі науковці, як В. І. Курляндський, О. О. Дудоров, П. С. Дагель, О. І. Коробєєв, М. І. Хавронюк, П. Л. Фріс та ін.

На думку О. О. Дудорова криміналізація – це законодавче визнання того чи іншого діяння кримінальним правопорушенням, закріплення його ознак в законі, тобто встановлення за нього кримінальної відповідальності [1, с. 137].

Як зазначає П. Л. Фріс, криміналізація це процес виявлення суспільно небезпечних видів людської поведінки, визнання на державному рівні необхідності, можливості й доцільності кримінально-правової боротьби з ними та у випадку позитивної відповіді на ці питання, закріплення їх у законі як злочинів [2, с. 57].

Способами криміналізації діяння, на думку А. А. Вознюка, є: доповнення Особливої частини Кримінального кодексу новими нормами чи окремими положеннями; зміна норм Особливої частини Кримінального кодексу; внесення відповідних змін до норм Загальної частини Кримінального кодексу; офіційне тлумачення Конституційним Судом України кримінально-правової норми, яке змінює (збільшує) обсяг забороненої цією нормою поведінки без зміни її змісту (без зміни «букви» закону) [3, с. 15].

Однією з проблем криміналізації суспільно небезпечних діянь є те, що різного роду фактори можуть спричинити неправильну, або так звану помилкову криміналізацію. На думку М. Мельника, необґрунтована (безпідставна) криміналізація полягає у визнанні кримінальним правопорушенням діяння, якому не притаманні достатні для криміналізації характер та ступінь шкідливості (небезпечності) [4, с. 95].

У кримінально-правовій науці прийнято виділяти підстави і принципи криміналізації. Суспільна небезпечність – найголовніша та необхідна умова криміналізації діяння. Окрім цього соціальна, політична і правова потреби криміналізації суспільно небезпечного діяння має збігатися. В якості головних принципів криміналізації суспільно небезпечного діяння можна виділити конституційну адекватність, міжнародно-правову необхідність й допустимість криміналізації. Тому, на нашу думку і криміналізації контрабанди товарів має відповідати зазначеним критеріям. Ми схильні думати, що криміналізація контрабанди товарів та її виділення в окрему норму на жаль не позбавлена окремих недоліків. Слід зазначити, що запропонована редакція ст. 201-3 КК України щодо визначення складу кримінального правопорушення дещо суперечить податковому та митному законодавству України.

У цьому контексті доречно пригадати про первинну редакцію ст. 201 Кримінального кодексу України. До 2011 року стаття 201 Кримінального кодексу України визначала контрабанду як переміщення товарів через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю, вчинене у великих розмірах, а також незаконне переміщення історичних та культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, а так само контрабанда стратегічно важливих сировинних товарів, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України.

Тобто всі предмети контрабанди можна було поділити на дві групи: 1) предмети яким притаманні спеціальні ознаки (історичні та культурні цінності; отруйні, сильнодіючі, вибухові речовини та радіоактивні матеріали; зброя та боєприпаси (крім гладко ствольної мисливської та боєприпасів до неї; стратегічно важливі сировинні товари, щодо яких законодавством встановлено відповідні правила вивезення за межі України); 2) товари, які перебувають у вільному обігу в Україні та незаконне переміщення яких через митний кордон утворює склад злочину, передбаченого ч. 1 ст. 201 Кримінального кодексу України лише у великих розмірах, тобто за наявності спеціальних ознак.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності» від 15 листопада 2011 року N 4025-VI, який набрав чинності через один місяць з дня його опублікування, були внесені зміни у кодекс України про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України. Відповідно до цього закону поняття контрабанда визначалось як переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї та боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї та бойових припасів до неї), а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації.

Таким чином, була скасована кримінальна відповідальність за переміщення товарів, історичних цінностей і стратегічно важливих сировинних товарів через митний кордон України. Дані діяння вважалися порушенням митних правил та відповідальність за них встановлювалася Митним кодексом України.

Верховна Рада України на засіданні 09 грудня 2023 року ухвалила Закон України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів» (реєстр. № 5420).

Закон вносить зміни до статей 201 («Контрабанда культурних цінностей та зброї») та 201¹ («Контрабанда лісоматеріалів та цінних порід дерев») Кримінального кодексу України та доповнює Кодекс новими статтями 201³ («Контрабанда товарів»), 201⁴ («Контрабанда підакцизних товарів»), якими встановлюється кримінальна відповідальність за контрабанду товарів та підакцизних товарів.

Законодавець мотивував своє рішення тим, що адміністративна відповідальність за контрабанду товарів не забезпечує належну превентивну функцію і не усуває бажання осіб у подальшому займатися протиправною діяльністю та, зрештою, негативно впливає на наповнення бюджету [5, с. 3].

Отже, бачимо, що Законом України від 15 листопада 2011 року N 4025-VI була скасована кримінальна відповідальність за переміщення товарів через митний кордон України.

Серед аргументів, які наводилися прихильниками таких змін, зокрема, були:

гуманізації кримінальних покарань за економічні злочини;

завищений рівень криміналізації правопорушень у сфері господарської діяльності в Україні;

зловживання правоохоронними органами під час притягнення підприємців до кримінальної відповідальності та їхній негативний вплив на діяльність суб'єктів господарювання;

Відповідно до ч. 1 ст. 201-3 КК України, яка набирає чинності з 1 липня 2024 року, контрабанда, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю товарів (крім підакцизних товарів та електричної енергії), вчинена у значному розмірі. Таким чином, законодавець повернув кримінальну відповідальність за контрабанду товарів. Водночас у законі про кримінальну відповідальність відсутнє визначення поняття «товар» чи «підакцизний товар», тобто норми 201-3 та 201-4 Кримінального кодексу України можна назвати бланкетними до спеціальних статей. Така юридична невизначеність поняття товару може призвести до різного застосування вказаної правової норми на практиці. Попри все, спробуємо визначити предмет аналізованого кримінального правопорушення.

Під товарами як предмету досліджуваної норми слід розуміти будь-яку переміщувану через митний кордон України продукцію, зокрема продукцію, на яку поширюються права інтелектуальної власності, послуги, роботи, що є об'єктом купівлі-продажу або обміну, а також інші немайнові права, призначені для відчуження.

Згідно з п. 57 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу України, товари – будь-які рухомі речі, у тому числі ті, на які законом поширено режим нерухомої речі (крім транспортних засобів комерційного призначення), валютні цінності, культурні цінності, а також електроенергія, що переміщується лініями електропередачі. У зв'язку з цим постає декілька питань.

По-перше, чому законодавець виключив електричну енергію із поняття товару. Відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 року електрична енергія – енергія, що виробляється на об'єктах електроенергетики і є *товаром*, призначеним для купівлі-продажу;

По-друге, чи може бути предметом контрабанди транспортні засоби некомерційного призначення.

На нашу думку, для кваліфікації транспортного засобу як предмету контрабанди треба встановити їх правовий статус. Дискусійним є також питання встановлення порогів предметів контрабанди, мінімальний з яких становить 7 570 000 гривень.

Як вбачається зі змісту диспозиції статей 201-3, Кримінального кодексу України, це кримінальне правопорушення з матеріальним складом, у зв'язку з чим кримінальна відповідальність настає за умови доведення органами досудового розслідування значного або великого розміру контрабанди.

Слід також зазначити, що в ст. 201-3 Кримінального кодексу України закладена конкуренція норм. Співвідношення складів кримінальних правопорушень, що містяться в ст.ст. 201, 201-1, 201-3 та 201-4 Кримінального кодексу, можна визначити як суміжні або що перебувають у конкуренції. Вказана теза потребує окремого дослідження.

Таким чином, головним критерієм розмежування аналізованого складу кримінального правопорушення від суміжних кримінальних правопорушень є його предмет. При відмежуванні досліджуваного нами кримінального правопорушення від адміністративного правопорушення слід виходити із мінімального розміру предмету контрабанди зазначеного у примітці до статті 201-3 КК України.

Висновки. Не заперечуючи доцільності диференціації кримінальної відповідальності за контрабанду товарів, з огляду на єдності критеріїв поширеності та ступеня суспільної небезпеки зазначеного протиправного діяння у своїй сукупності, зазначимо, що мінімальні межі таких показників, як «*значний розмір*» та «*великий розмір*» мали би бути належним чином аргументовані. Потребує уточнення кваліфікуюча ознака контрабанди товарів вчинена особою, раніше судимою за контрабанду.

Сумнівною виглядає встановлення за діяння, передбачені ч. 2,3 ст. 201-3 КК, таке додаткове обов'язкове покарання, як позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, а також основне покарання у вигляді позбавлення волі.

Список використаних джерел:

1. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навч. посіб. / за заг. Ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
2. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика Української Держави : теоретичні, історичні та правові проблеми : моногр. Київ, 2005. 332 с.).
3. Вознюк А.А. Кримінальне право України. Загальна частина : конспект лекцій / А. А. Вознюк; вступне слово д.ю.н., проф. О. О. Дудорова. К.: Нац. акад. внутр. справ, «Освіта України», 2016. С. 52.
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26408> (дата звернення 18.01.2024 р.).
5. Навроцький В. О. Основи кримінально-правової кваліфікації: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 704 с.
6. Балобанова Д.О. Теорія криміналізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одеса, 2007. 200 с. 71).

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО. ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

УДК 348.71

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.9>

М. Ю. Віхляєв, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Ю. П. Пилипенко, кандидат юридичних наук

МЕЖІ ДОПУСТИМОГО ВТРУЧАННЯ ДЕРЖАВИ В ДІЯЛЬНІСТЬ РЕЛІГІЙНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ: ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Статтю присвячено межам допустимого втручання держави в діяльність релігійних організацій. Дослідження побудовано на основі аналізу практики Європейського суду з прав людини щодо статті 9 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Досліджено зміст найбільш значущих рішень щодо цього права, виокремлено основні правові висновки щодо суті порушення цього права. За результатами дослідження було визначено випадки, коли втручання держави в діяльність релігійних організацій є таким, що суперечить ст. 9 Конвенції. До таких випадків належить, зокрема, покарання особи за те, що вона просто діяла в якості релігійного лідера групи. Встановлено, що держава не може усувати причини релігійної напруженості шляхом усунення плюралізму. Замість цього, держава повинна забезпечувати толерантне ставлення між конкуруючими релігійними групами. Держава, як правило, не може втручатися у спір між двома конкуруючими частинами релігійної організації щодо легальності органів управління. Обов'язком держави є збереження нейтралітету щодо релігійних питань. Держава не може вдаватися до випадків фактичного визначення конфесійної належності членів певної релігійної групи проти їхньої волі. Надаючи офіційний статус одній релігійній організації, держава не може одночасно позбавляти такого ж статусу іншу організацію. Процес реєстрації релігійних організацій не може бути затягнутим, а відмова в такій реєстрації не може відбуватися без вагомих об'єктивних підстав. Держава не може вдаватися до невизнання вірувань певної групи осіб на тій підставі, що вони є «не релігійними», та дискримінувати таку групу по відношенню до інших релігійних організацій. Держава несе відповідальність за систематичне переслідування релігійних організацій, що має ознаки адміністративної практики з боку держави. Систематизація правових висновків Суду надасть змогу врахувати її як при законотворчій, так і при правозастосовчій діяльності.

Ключові слова: втручання в права людини, дискримінація, Європейський суд з прав людини, необхідність у демократичному суспільстві, релігійна організація, свавільне втручання, свобода совісті.

M. Yu. Vikhliayev, Yu. P. Pylypenko. The limits of permissible state intervention in the activities of religious organizations: the practice of the European Court of Human Rights

The article is devoted to the limits of permissible state intervention in the activities of religious organizations. The study is based on the analysis of the practice of the European Court of Human Rights regarding Article 9 of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The content of the most significant decisions regarding this right has been studied, the main legal conclusions regarding the essence of the violation of this right have been highlighted. According to the results of the study, cases were determined when the state's intervention in the activities of religious organizations contradicts Art. 9 of the Convention. Such cases include, in particular, the punishment of a person for simply acting as a religious leader of a group. It was established that the state cannot eliminate the causes of religious tension by eliminating pluralism. Instead, the state should ensure a tolerant attitude between competing religious groups. The state, as a rule, cannot intervene in a dispute between two competing parts of a religious organization regarding the legality of governing bodies. It is the duty of the state to maintain neutrality in religious matters. The state cannot resort to cases of actual determination of the religious affiliation of members of a certain religious group against their will. Granting official status to one religious organization, the state cannot simultaneously deprive another organization of the same status. The process of registration of religious organizations cannot be excessive prolonged, and the refusal of such registration cannot occur without good objective reasons. The state cannot resort to non-recognition of the beliefs of a certain group of persons on the grounds that they are "non-religious" and discriminate against such a group in relation to other religious organizations. The state is responsible for systematic persecution of religious organizations, which has signs of administrative practice of the state. The systematization of the Court's legal conclusions will make it possible to take them into account both in law-making and law-enforcement activities.

Key words: arbitrary interference, discrimination, European Court of Human Rights, freedom of conscience, interference with human rights, necessity in a democratic society, religious organization.

© М. Ю. Віхляєв, Ю. П. Пилипенко, 2024

Постановка проблеми. У відповідності до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1]. Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР Україна ратифікувала Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), стаття 9 якої передбачає, що «Кожен має право на свободу думки, совісті та релігії; це право включає свободу змінювати свою релігію або переконання, а також свободу сповідувати свою релігію або переконання під час богослужіння, навчання, виконання та дотримання релігійної практики і ритуальних обрядів як одноособово, так і спільно з іншими, як прилюдно, так і приватно. Свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [2]. За змістом ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», і Конвенція, і практика Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) є джерелом права в Україні [3]. Отже, забезпечення права на свободу совісті є одним із міжнародних зобов'язань України. Для того щоб перевірити вітчизняне законодавство на відповідність цим зобов'язанням, необхідно ретельно проаналізувати практику ЄСПЛ щодо застосування ст. 9 Конвенції. Предметом розгляду в ЄСПЛ неодноразово були випадки втручання держав у здійснення цього права, і ЄСПЛ в кожному випадку надавав оцінку дотриманню чи недотриманню державами меж допустимого втручання. Тому аналіз практики ЄСПЛ з питання дотримання ст. 9 Конвенції є перспективним і актуальним напрямком правового дослідження.

Отже, **метою статті** є визначити випадки, коли втручання держави в діяльність релігійних організацій є таким, що суперечить ст. 9 Конвенції.

Результати дослідження. На початку слід надати загальну характеристику розуміння ЄСПЛ суті свободи совісті. Ключовим для розуміння підходу ЄСПЛ до суті свободи совісті та міри допустимого обмеження такої свободи можна назвати твердження, що міститься у пункті 126 рішення у справі «Баятян проти Вірменії». В цьому рішенні ЄСПЛ вказав, що *плюралізм, толерантність і широта поглядів* є відмінними рисами демократичного суспільства; хоча індивідуальні інтереси іноді повинні бути підпорядковані інтересам групи, демократія не означає, що погляди більшості завжди повинні переважати: навпаки, слід досягти *балансу*, який забезпечує справедливе і належне ставлення до людей з меншин і дозволяє уникнути будь-якого зловживання домінуючим становищем [4].

Отже, політика будь-якої демократичної держави, задля дотримання ст. 9 Конвенції, має ґрунтуватися на забезпеченні дієвої рівноваги між представниками різних релігій, утверджуючи взаємну повагу між носіями цих релігій, не створюючи при цьому привілеїв для панівної в суспільстві релігії та забезпечуючи рівні можливості для віруючих усіх релігій і конфесій. Далі розглянемо випадки, коли така рівновага була порушена, внаслідок чого ЄСПЛ встановлював факти порушень ст. 9 Конвенції.

У першому рішенні, яке аналізується, йшлося про невизнання державою певної особи як офіційного представника релігійної організації із одночасним визнанням такого статусу у іншій особі. Так, у справі «Серіф проти Греції» перед ЄСПЛ постало питання відповідності ст. 9 Конвенції засудження заявника за такою статтею Кримінального кодексу Греції, як «привласнення функції служителя відомої релігії». За обставинами справи, частина віруючих не погодилася із призначенням урядом керівника релігійної організації та обрала свого керівника (заявника). Заявника було засуджено за те, що він виступав з публічними зверненнями від імені релігійної громади з нагоди релігійних свят, а також носив одяг, який відповідно до усталеної традиції притаманний лише очільнику цієї релігійної організації. Вважаючи засудження заявника законним, уряд стверджував, що це було необхідним для уникнення непорозумінь на релігійному ґрунті. В свою чергу, ЄСПЛ дійшов висновку про те, що, по-перше, покарання особи за те, що вона просто діяла в якості релігійного лідера групи, яка добровільно слідувала за ним, навряд чи може вважатися сумісним з вимогами релігійного плюралізму в демократичному суспільстві, а по-друге, роль влади у таких обставинах полягає не в усуненні причини напруженості шляхом усунення *плюралізму*, а в забезпеченні того, щоб групи, які конкурують між собою, терпимо ставилися одне до одного [5].

Далі йтиметься про втручання держави у спір між двома конкуруючими частинами релігійної організації шляхом фактичного визначення релігійної належності членів однієї з груп проти їхньої волі. Тут слід звернути увагу на рішення ЄСПЛ у справі «Миролібов та інші проти Латвії». На розгляд ЄСПЛ надійшла скарга членів релігійної громади, яка опинилася в ситуації розколу на дві частини. Кожна із частин цієї громади провела свої загальні збори: одні загальні збори підтвердили легальність заявників як свого керівництва, а інші загальні збори вирішили переобрати керівництво громади та змінити положення її статуту. При цьому кожні збори мали кворум, адже для наявності кворуму вимагалася присутність 1/3 членів громади. Уряд став на бік других загальних зборів, що мало для заявників негативні наслідки у вигляді примусового вигнання їх з релігійної споруди; на думку ЄСПЛ, відбулося фактичне відкликання державою свого визнання одних органів релігійної організації з одночасним санкціонуванням державою повної заміни цих органів іншими, а отже, з урахуванням принципу законних очікувань і принципу структурної автономії релігійних громад, ЄСПЛ констатував факт втручання у здійснення права, гарантованого ст. 9 Конвенції. Таке втручання, на думку ЄСПЛ, може бути виправдано лише найбільш серйозними і переконливими причинами;

втім, недостатня мотивованість прийнятого урядом рішення викликала у ЄСПЛ сумнів у наявності таких причин. Тому ЄСПЛ вдався до аналізу причин прийняття спірного рішення і виявив, що причиною було те, що на думку уряду, прочани, лояльні до заявника, запросивши на службу священника іншої конфесії, тим самим змінили свою конфесійну належність, а тому уряд вважав, що перші загальні збори не мали кворуму. В підтвердження цієї точки зору уряд послався на висновки двох експертів. ЄСПЛ не погодився із таким обґрунтуванням і вказав, що уряд фактично визначив конфесійну належність заявників проти їхньої власної волі, всупереч їхній точці зору і більше того – на основі думок, висловлених лише двома експертами, жоден з яких не належав до релігійної організації заявників, а отже – уряд не виконав свого зобов'язання зберігати нейтралітет. Суд наголосив, що визначення конфесійної належності релігійної організації належить виключно вищим духовним органам цієї організації, а не державі. В усякому разі, Суд визнав, що втручання уряду в конфлікт між двома групами прочан всередині однієї релігійної організації було здійснено шляхом прийняття недостатньо мотивованого рішення без прийняття до уваги усіх супутніх обставин справи, і більше того, – в порушення обов'язку держави зберігати нейтралітет в релігійних питаннях [6].

В наступній досліджуваній справі йшлося про надання державою офіційного статусу одній релігійній організації із одночасним позбавленням такого ж статусу іншої. В п. 62 рішення ЄСПЛ у справі «Гасан і Чауш проти Болгарії» зазначається, що право віруючих на свободу віросповідання охоплює очікування того, що громаді буде дозволено функціонувати мирно, без свавільного втручання держави; автономне існування релігійних громад є необхідною умовою для плюралізму в демократичному суспільстві, а отже, підпадає під захист ст. 9 Конвенції. Ця стаття безпосередньо стосується не лише організації громади як такої, але й ефективного здійснення права на свободу віросповідання всіма її активними членами. Якби організаційне життя громади не було б захищено ст. 9 Конвенції, то всі інші аспекти свободи віросповідання особистості стали б уразливими. В п. 65 цього рішення також зроблено важливий висновок про те, що тією мірою, якою вони стосуються організації релігійної громади, ст. 9 Конвенції повинна тлумачитись крізь призму захисту, який надається статтею 11 Конвенції (свобода зібрань та об'єднання) [7]. У вказаній справі йшлося про конфлікт між двома релігійними організаціями однієї і тієї ж релігії. Її обставини свідчили про те, що уряд, залежно від зміни політичної еліти, надавав то одній, то іншій організації офіційний статус, позбавляючи при цьому іншу організацію такого статусу. ЄСПЛ констатував, що дії держави на користь одного лідера роз'єднаної релігійної громади (або такі, що здійснюються з метою примусити громаду об'єднатися під єдиним керівництвом всупереч її власному бажанню) становлять втручання в свободу совісті, а в демократичних суспільствах держава не має вживати заходів для забезпечення об'єднання релігійних громад під єдиним керівництвом [7]. В цій конкретній справі висновок ЄСПЛ про наявність порушення ст. 9 Конвенції випливає з того, що реєструючи одну організацію, уряд де-факто перешкоджав діяльності іншої, оскільки не визнавав можливості плюралізму релігійних організацій в рамках однієї релігії. І хоча формально не мало місця саме ліквідації однієї з організацій, але статус «незареєстрованої» перешкоджав цій організації доступу до приміщень, банківських рахунків, інших ресурсів, тож однозначно мало місце втручання в право, гарантоване ст. 9 Конвенції.

Важливим питанням в рамках теми дослідження є правомірність чи неправомірність надання державою оцінки законності релігійних переконань. Так, дещо схожа (порівняно зі справою, про яку йшлося вище) ситуація із втручанням держави в конфлікт між двома конфесіями вбачається з обставин «справи Бессарабської митрополії та інших проти Молдови». У вказаній справі перед ЄСПЛ постало питання про відповідність ст. 9 Конвенції дій уряду цієї держави, які полягали у відмові в реєстрації релігійної організації при тому, що була зареєстрована інша релігійна організація тієї ж конфесії, але іншого канонічного підпорядкування. Відмовляючи в реєстрації, уряд послався на загрозу національній безпеці і територіальній цілісності держави, але ЄСПЛ дійшов висновку, що це була лише гіпотеза, яка за відсутності підтвердження не може виправдати відмову у визнанні релігійної організації. Суд в пункті 123 рішення відмітив, що обов'язок держави зберігати нейтралітет і неупередженість – несумісний з будь-яким повноваженням держави надавати оцінку законності релігійним переконанням. ЄСПЛ звернув увагу також на дискримінацію, адже коли уряд визнавав інші релігійні об'єднання, він не застосовував критерії, що були використані для відмови у визнанні церкви-заявника, і при розгляді справи уряд не навів жодних виправдань цій розбіжності в поведженні з ними. Проаналізувавши законодавство держави-відповідача, яке передбачало обов'язковість процедури визнання релігійної організації, ЄСПЛ констатував, що за відсутності такого визнання церква-заявник не може ні організовуватися, ні діяти, ні володіти правосуб'єктністю, ні порушувати судові справи для захисту свого майна, а її члени не можуть збиратися для здійснення релігійної діяльності без порушення при цьому законодавства про релігійні конфесії [8].

В наступній досліджуваній справі йшлося про надання державою офіційного, але різного за обсягом правомочностей, правового статусу різним релігійним організаціям, та зволікання з наданням такого статусу. Так, звернемо увагу на рішення ЄСПЛ у справі «Релігійна громада Свідків Єгови та інші проти Австрії», в рамках якої досліджувалося два питання: перше – довготривалий період розгляду звернення заявників про надання їхній релігійній організації правосуб'єктності (від подання заяви до реєстрації юридичної особи минуло 20 років), а також друге – скарга заявників на те, що надання їхній організації статусу

лише релігійної громади (а не релігійного об'єднання) було, на їхню думку, дискримінаційним. Відмова надати статус релігійного об'єднання була пов'язана із тим, що не сплив 10-річний «період очікування», закріплений в законі; в той же час, заявники навели приклад, коли держава реєструвала інше релігійне об'єднання ще до моменту спливу 10 років з дня створення релігійної громади. Щодо першого питання ЄСПЛ констатував, що «з 1978 року, коли заявники подали клопотання про визнання першого заявника релігійним об'єднанням, минуло близько 20 років... Суд вважає, що такий довготривалий період викликає занепокоєння щодо його відповідності статті 9 Конвенції». Щодо другого питання ЄСПЛ, проаналізувавши австрійське законодавство, встановив, що за ним релігійні об'єднання користуються привілейованим ставленням у багатьох сферах (зокрема: звільнення від військової та альтернативної служби, зниження податкового навантаження, сприяння відкриттю шкіл, членство у різноманітних радах); з огляду на кількість і характер цих привілеїв, переваги, які надаються релігійним об'єднанням, є суттєвими, і це особливе ставлення, безсумнівно, полегшує цим об'єднанням досягнення їхніх релігійних цілей. Тому ЄСПЛ наголосив на зобов'язання державних органів залишатися нейтральними у такий спосіб, щоб всі релігійні групи, які цього бажають, мали рівну можливість звернутися за отриманням статусу релігійного об'єднання, а встановлені для таких об'єднань критерії не могли застосовуватися в дискримінаційний спосіб. ЄСПЛ не висловив категоричної незгоди із можливістю застосування «періоду очікування», однак наголосив, що такий період може бути виправданим лише для нещодавно створених релігійних організацій, а не широко відомих, якою є релігійна організація-заявник; крім того ЄСПЛ погодився із доводами заявників щодо неоднакового застосування урядом держави-відповідача «періоду очікування» по відношенню до різних релігійних організацій [9].

Ще одна розглянута ЄСПЛ справа, обставини якої є цікавими з точки зору предмета дослідження, стосувалася відмови держави визнати релігійний характер вірувань групи осіб. В цьому контексті варто звернути увагу на рішення ЄСПЛ у справі «Ізеттін Доган та інші проти Туреччини». Її обставини свідчать про те, що доволі численна група послідовників певних релігійних переконань скаржилася на відсутність визнання державою місць їхніх богослужінь як місць поклоніння (що, згідно з законодавством держави-відповідача, надавало пільги у сплаті податків та сплаті за електроенергію); крім того, у державі-відповідачі було створено департамент у справах релігій, до якого фактично входили лише представники однієї релігійної організації, члени якої мали статус державних службовців, в той час як члени релігійних громад заявників не могли увійти до складу цього державного органу. Уряд не вважав, що заявники належать до окремої релігійної організації, а відносив їх лише до «заборонених» течій найпоширенішої в державі релігійної організації. Надаючи оцінку фактичним обставинам справи, ЄСПЛ зазначив, що держава-відповідач фактично заперечувала релігійну природу віри заявників, що є втручанням в їхнє право на свободу віросповідання, а ставлення держави до віри заявників порушує право релігійної громади на автономне існування, що лежить в основі гарантій ст. 9 Конвенції. Суд дійшов висновку, що описана вище ситуація є рівнозначною відмові релігійній громаді заявників у визнанні, що дозволило б її членам (і, зокрема, заявникам) ефективно здійснювати своє право на свободу віросповідання. Заперечення державою-відповідачем факту автономного існування цієї релігійної громади унеможливило її членам використовувати свої місця відправлення культу і використовувати титул своїх релігійних лідерів, не порушуючи при цьому норми законодавства. Тому ЄСПЛ дійшов висновку про те, що держава-відповідач без достатньої причини перевищила свою свободу розсуду, а втручання у право заявників, гарантоване ст. 9 Конвенції, не може вважатися «необхідним у демократичному суспільстві» [10].

Нарешті, неможливо оминати увагою тему відповідальності держави за систематичне переслідування релігійних організацій, що має ознаки адміністративної практики. Важливе значення для розуміння ознак недопустимого втручання держави в діяльність релігійних організацій є нещодавнє рішення ЄСПЛ у справі «Україна проти росії» (щодо Криму). Серед інших скарг, розглядалася також скарга на численні порушення державою-окупантом ст. 9 Конвенції, зокрема: захоплення, закриття або штурм релігійних споруд однієї з конфесій, заборона священикам входити до релігійної споруди, не продовження «посвідок на проживання» для іноземних релігійних лідерів, рейди та обшуки у релігійних освітніх закладах, підпал будівель, що належать релігійним організаціям, пошкодження кладовища представників однієї релігії, підпал автомобіля, який належить священику, конфіскація релігійної літератури під приводом того, що вона нібито є «екстремістською»; як наслідок, значна частина релігійних діячів залишила окупований півострів, а одна з конфесій втратила контроль над значною частиною своїх релігійних споруд. В пункті 1066 цього рішення ЄСПЛ зазначив, що держава повинна мати роль нейтрального і неупередженого організатора різноманітних релігій, віросповідань і переконань, і лише така роль держави сприяє громадському порядку, релігійній гармонії і терпимості в демократичному суспільстві. Дослідивши обставини справи, в пункті 1077 свого рішення ЄСПЛ дійшов висновку, що держава-відповідач несе відповідальність за незаконну адміністративну практику переслідування та залякування релігійних лідерів, які не відповідали одній конфесії, свавільні рейди в місцях поклоніння та конфіскацію релігійної власності [11].

Висновки. Визначено, що в розумінні практики ЄСПЛ, втручання держави в діяльність релігійних організацій є таким, що суперечить ст. 9 Конвенції, у таких випадках:

- 1) покарання особи за те, що вона просто діяла в якості релігійного лідера групи;
- 2) усунення державою причини релігійної напруженості шляхом усунення плюралізму замість вжиття заходів із забезпечення толерантного ставлення між конкуруючими групами;

3) втручання держави у спір між двома конкуруючими частинами релігійної організації щодо легальності органів управління, шляхом прийняття необґрунтованих рішень та / або без збереження нейтралітету держави щодо релігійних питань;

4) фактичне визначення державою релігійної (конфесійної) належності членів певної групи проти їхньої волі;

5) надання державою офіційного статусу одній релігійній організації із одночасним позбавленням такого ж статусу іншої;

6) відмова в реєстрації релігійної організації за надуманими причинами (внаслідок гіпотез чи припущень);

7) надання державою офіційного, але різного за обсягом правомочностей, правового статусу різним релігійним організаціям, з посиланням на певний «строк очікування», якщо це не стосується новостворених релігійних організацій;

8) суттєве зволікання з наданням релігійній організації правосуб'єктності;

9) невизнання державою релігійного характеру вірувань групи осіб, що використовується як підстава дискримінувати цю групу по відношенню до інших релігійних організацій;

10) систематичне переслідування релігійних організацій, що має ознаки адміністративної практики з боку держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text.

3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text>.

4. Case of Bayatyan v. Armenia (Application no. 23459/03): judgment of The European Court of Human Rights of 7 July 2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105611>.

5. Case of Serif v. Greece (Application no. 38178/97): judgment of The European Court of Human Rights of 14 December 1999. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58518>.

6. Affaire Miroļubovs et autres c. Lettonie (Requête no 798/05): arrêt, La Cour européenne des droits de l'homme, 15 septembre 2009. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-93983>.

7. Case of Hasan and Chaush v. Bulgaria (Application no. 30985/96): judgment of The European Court of Human Rights of 26 October 2000. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-58921>.

8. Case of Metropolitan Church of Bessarabia and others v. Moldova (Application no. 45701/99): judgment of The European Court of Human Rights of 13 December 2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59985>.

9. Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and others v. Austria (Application no. 40825/98): judgment of The European Court of Human Rights of 31 July 2008. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-88022>.

10. Case of Izzettin Doğan and others v. Turkey (Application no. 62649/10): judgment of The European Court of Human Rights of 26 April 2016. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-162697>.

11. Case of Ukraine v. russia (re Crimea) (Applications nos. 20958/14 and 38334/18): judgment of The European Court of Human Rights of 25 June 2024. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/ukr?i=001-234982>.

Д. А. Пунтус, доктор філософії права, помічник судді
Черкаського окружного адміністративного суду

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ СТАНДАРТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ОСОБЛИВА РОЛЬ МОП

У статті досліджується роль Міжнародної організації праці (МОП) у формуванні та впровадженні міжнародно-правових стандартів соціального забезпечення, що спрямовані на захист прав працівників та забезпечення соціальної справедливості у глобальному контексті. Преамбула Статуту МОП підкреслює її мандат на захист працівників від хвороб, травм, безробіття, а також забезпечення соціального захисту для дітей, молоді та жінок. Здійснюється аналіз міжнародно-правових стандартів, встановлених МОП, які становлять основу для створення універсальних систем соціального захисту. Автор детально розглядає ключові конвенції та рекомендації МОП, які визначають конкретні зобов'язання та керівні принципи для держав-членів.

Особливу увагу приділено Конвенції № 102, яка є флагманським документом у сфері соціального забезпечення та встановлює мінімальні стандарти щодо охоплення та рівня соціального захисту. Рекомендація № 202, прийнята у 2012 році, знаменує початок нової ери у розвитку стандартів соціального забезпечення, спрямованих на всеосяжні системи та універсальне охоплення.

У статті класифікуються стандарти соціального забезпечення МОП на три покоління. Наголошується на важливості інтеграції міжнародно-правових стандартів МОП у національні системи соціального захисту. У статті розглядаються приклади успішної адаптації цих стандартів у різних країнах, а також виклики, з якими стикаються уряди при впровадженні цих норм. Робиться акцент на сучасній ролі МОП у розвитку глобальних стандартів соціального забезпечення.

У висновках статті робиться акцент на необхідності подальшого розвитку та зміцнення міжнародно-правових стандартів соціального забезпечення. Зазначається необхідність активної співпраці між урядами, роботодавцями та працівниками для забезпечення ефективних механізмів соціального захисту, що відповідають сучасним викликам.

Ключові слова: соціальне забезпечення, соціальне право, міжнародно-правові стандарти, МОП, Цілі сталого розвитку, соціальних захист.

D. A. Puntus. International legal standards of social security: the special role of the ILO

The article examines the role of the International Labor Organization (ILO) in the development and implementation of international legal standards of social security aimed at protecting workers' rights and ensuring social justice in the global context. The Preamble to the ILO Constitution emphasizes its mandate to protect workers from disease, injury, unemployment, and to provide social protection for children, youth and women. The author analyzes the international legal standards established by the ILO, which form the basis for the establishment of universal social protection systems. The author examines in detail the key ILO Conventions and Recommendations that define specific obligations and guidelines for member states.

Particular attention is paid to Convention No. 102, which is the flagship instrument in the field of social security and sets minimum standards for the coverage and level of social protection. Recommendation No. 202, adopted in 2012, marks the beginning of a new era in the development of social security standards aimed at comprehensive systems and universal coverage.

The article classifies ILO social security standards into three generations. The importance of integrating ILO international legal standards into national social protection systems is emphasized. The article examines examples of successful adaptation of these standards in different countries, as well as the challenges faced by governments in implementing these norms. The article emphasizes the current role of the ILO in the development of global social security standards.

The article concludes with an emphasis on the need for further development and strengthening of international social security standards. The author emphasizes the need for active cooperation between governments, employers and employees to ensure effective social protection mechanisms that meet modern challenges.

Key words: social security, social law, international legal standards, ILO, Sustainable Development Goals, social protection.

Постановка проблеми. Протягом багатьох років стандарти, прийняті МОП, відігравали значну роль у сприянні реалізації права на соціальне забезпечення, викладеного в міжнародних документах з прав людини. Ці стандарти, разом з політичними керівними принципами, узгодженими на міжнародному рівні, забезпечують всеосяжну основу для конкретизації підходу до соціального забезпечення, заснованого на правах людини, в національному та регіональному законодавстві та практиці.

Результати дослідження. Так, з міжнародно-правової точки зору, визнання права на соціальне забезпечення розвивалося через універсально узгоджені та прийняті документи, які встановлюють соціальне забезпечення як основне соціальне право, на яке має право кожна людина. Це право було закріплено в кількох документах з прав людини, прийнятих Організацією Об'єднаних Націй, зокрема в Загальній декларації

прав людини (далі – ЗДПЛ) та Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права (далі – МПЕСКП).

У статті 22 ЗДПЛ зазначено, що кожна людина, як член суспільства, має право на соціальне забезпечення і має право на здійснення необхідних для підтримання її гідності і вільного розвитку її особистості прав у економічній, соціальній і культурній галузях шляхом національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави [1].

У статті 25 МПЕСКП визначено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Материнство і дитинство мають право на особливе піклування і допомогу. Усі діти, народжені у шлюбі чи поза ним, користуються однаковим соціальним захистом [2].

А у статті 9 МПЕСКП передбачено, що держави, що беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування [2].

Зобов'язання держав щодо реалізації права на соціальне забезпечення є поступовою реалізацією, оскільки після ратифікації вони зобов'язуються вжити заходів для повної реалізації цього права в межах наявних ресурсів. Комітет з економічних, соціальних і культурних прав (далі – КЕСКП), який стежить за виконанням МПЕСКП, поступово розвинув зміст права на соціальне забезпечення, розглядаючи справи країн і тлумачачи це право в Зауваженні загального порядку № 19 від 2008 року. Пояснимо, що Зауваження загального порядку – це авторитетні заяви КЕСКП про його тлумачення прав, закріплених у МПЕСКП. Прийняті більшістю договірних органів з прав людини, вони можуть бути використані для керівництва державами у здійсненні цих прав та для оцінки дотримання відповідних зобов'язань. Можна також зазначити, що Факультативний протокол до МПЕСКП, що Факультативний протокол до МПЕСКП, який набув чинності в 2013 році, розширює компетенцію КЕСКП щодо прийому скарг у разі порушення прав, закріплених в МПЕСКП, включаючи право на соціальне забезпечення [3].

Давайте спробуємо детально розібрати Зауваження загального порядку № 19, яке визначає, що право на соціальне забезпечення як таке, що охоплює:

- 1) Право на доступ до виплат у грошовій або натуральній формі та їх збереження без дискримінації:
 - відсутність доходу, спричинена хворобою, інвалідністю, материнством, виробничою травмою, безробіттям, старістю або смертю члена сім'ї;
 - недоступність медичної допомоги через високу вартість;
 - недостатня сімейна підтримка, зокрема, для дітей та дорослих утриманців.
- 2) Наявність системи соціального забезпечення, тобто стабільна система соціального забезпечення та відповідні схеми повинні бути доступними та діючими, встановленими законом та під відповідальністю органів державної влади.

3) Всебічне охоплення соціальних ризиків та обставин: система соціального забезпечення повинна законодавчо та на практиці забезпечувати виплати за дев'ятьма основними видами соціального забезпечення, а саме: медичне обслуговування, хвороба, старість, безробіття, трудове каліцтво, підтримка сім'ї та дітей, материнство, інвалідність, втрата годувальника та діти-сироти.

У контексті порушеної теми необхідно зазначити щодо доступності соціальних виплат. Всі особи повинні бути охоплені системою без дискримінації та з урахуванням конкретних потреб. Умови отримання виплат мають бути обґрунтованими, пропорційними та прозорими. Внески на соціальне страхування та інші витрати системи повинні бути доступними для всіх. Бенефіціари повинні мати можливість брати участь в управлінні системою. Виплати повинні надаватися вчасно, а бенефіціари повинні мати фізичний доступ до послуг соціального забезпечення. Особливі потреби певних груп населення повинні бути належним чином враховані, щоб забезпечити їм доступ до послуг.

Як частина більш широкої системи прав людини, право на соціальне забезпечення слід розглядати у поєднанні з іншими правами, визнаними Загальною декларацією прав людини, МПЕСКП та Міжнародним пактом про громадянські і політичні права. Всі права людини вважаються неподільними, взаємозалежними та невід'ємними. Реалізація одного права залежить від реалізації іншого. Соціальний захист не тільки зміцнює інші економічні, соціальні та культурні права, але й відіграє вирішальну роль у їх зміцненні.

У зв'язку з цим КЕСКП також визнав, що держави мають безпосередній обов'язок забезпечити, щоб системи соціального забезпечення надавали мінімально необхідний рівень виплат для всіх, щоб вони могли принаймні отримати «необхідну медичну допомогу, базовий притулок і житло, воду і санітарію, продукти харчування і найпростіші форми освіти» [4].

Таким чином, право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я є невіддільним від права на соціальне забезпечення. Така ж взаємозалежність існує щодо права на достатній життєвий рівень, права на їжу, воду та санітарію, права на освіту та житло, трудових прав, а також певних громадянських і політичних прав. Ця взаємозалежність вимагає тісної координації між соціальним захистом та іншими економічними, соціальними і політичними політиками і правовими рамками.

Окремої уваги заслуговує питання соціального забезпечення у контексті мандату МОП. Так, сприяння реалізації права на соціальне забезпечення є важливою частиною мандату МОП з моменту її заснування у 1919 році. У Преамбулі Статуту МОП зазначено, що мандат Організації полягає в поліпшенні умов праці шляхом, серед іншого, запобігання безробіттю, захисту працівників від хвороб і травм, пов'язаних з виконанням трудових обов'язків, захисту дітей, молоді та жінок, а також забезпечення в старості та в разі каліцтва.

У 1944 році мандат МОП було розширено Філадельфійською декларацією, яка стала першим міжнародно-правовим документом, що закріпив право на соціальне забезпечення як право, що належить усім. У Декларації, яка згодом стала частиною Статуту МОП, було закріплено зобов'язання сприяти поширенню серед народів світу програм, що забезпечують, серед іншого, розширення заходів соціального забезпечення для надання основного доходу всім, хто потребує захисту, та всебічної медичної допомоги, а також забезпечення добробуту дітей і захисту материнства.

У 2001 році Міжнародна конференція праці (далі – МКП) підтвердила соціальне забезпечення як фундаментальне право людини, а його поширення на всіх, хто його потребує, було визнано фундаментальною частиною мандату МОП. У 2003 році МОП розпочала Глобальну кампанію за соціальне забезпечення та охоплення для всіх.

У 2008 році МКП прийняла Декларацію МОП про соціальну справедливість для справедливої глобалізації, яка знову підтвердила зобов'язання поширити соціальне забезпечення на всіх, хто потребує такого захисту в рамках Порядку денного гідної праці. У 2009 році МКП визнала вирішальну роль політики соціального захисту у реагуванні на кризу, а Глобальний пакт про робочі місця закликав країни створювати адекватний соціальний захист для всіх.

Важливо, що у червні 2011 року МКП ухвалила Резолюцію та Висновки, які виклали стратегію МОП щодо розширення охоплення та подальшого розвитку систем соціального захисту. Відповідно до Рекомендації про мінімальні норми соціального захисту 2012 року (№ 202) [5], національні стратегії повинні бути спрямовані на досягнення універсального захисту населення шляхом забезпечення мінімального рівня гарантованого доходу та доступу до основних послуг охорони здоров'я, а також на поступове забезпечення більш високого рівня захисту.

А у червні 2019 року МКП ухвалила Декларацію з нагоди сторіччя МОП, яка підбила підсумки поточних викликів і підтвердила прихильність членів організації до основних цінностей і принципів. Декларація закликає МОП спрямовувати свої зусилля на розвиток і зміцнення систем соціального захисту, які є адекватними, стійкими та адаптованими до змін у світі праці. Вона також закликає всіх членів зміцнювати здатність усіх людей користуватися можливостями мінливого світу праці шляхом забезпечення загального доступу до всеосяжного та сталого соціального захисту [6].

Таким чином, МОП продовжує виконувати свій мандат щодо забезпечення соціальної справедливості шляхом розвитку та зміцнення систем соціального захисту, які відповідають сучасним викликам і забезпечують справедливе та стаке майбутнє у сфері праці.

Треба нагадати про те, що МОП відіграє ключову роль у створенні стандартів, які допомагають країнам розробляти та підтримувати стійкі системи соціального захисту. В межах свого мандату та як відповідальна установа ООН, МОП ухвалила низку стандартів, що встановлюють конкретні зобов'язання та керівні принципи для держав щодо реалізації права на соціальне забезпечення.

Стандарти МОП у сфері соціального забезпечення мають форму конвенцій або рекомендацій. Конвенції – це міжнародні договори, які, після ратифікації, створюють юридичні зобов'язання для держав. Рекомендації не відкриті для ратифікації, але містять загальні або технічні керівні принципи і часто доповнюють відповідні конвенції. Ці документи розробляються та приймаються тристоронніми учасниками Організації: урядами, організаціями роботодавців та працівників, які представляють всі держави-члени МОП на Міжнародній конференції праці.

МОП прийняла 31 конвенцію у сфері соціального забезпечення, що робить її організацією з найбільшою кількістю обов'язкових документів у цій сфері. Зокрема, Конвенція № 102 є знаковою та визнаною у всьому світі як ключовий орієнтир для розробки надійних і стійких схем і систем соціального захисту, заснованих на правах людини.

Провівши аналіз, хочемо зазначити, що стандарти МОП слугують основними орієнтирами для:

- 1) розробки національних стратегій розширення соціального забезпечення;
- 2) розвитку та підтримки комплексних національних систем соціального забезпечення;
- 3) параметричного коригування схем соціального забезпечення;
- 4) створення та впровадження ефективних механізмів захисту, правозастосування та дотримання;
- 5) належного управління соціальним забезпеченням та вдосконалення адміністративних і фінансових структур;
- 6) виконання міжнародних і регіональних зобов'язань та впровадження національних програм гідної праці;
- 7) досягнення Цілей сталого розвитку, зокрема, Цілей 1, 3, 5, 8, 10 і 16.

Історично стандарти соціального забезпечення МОП можна класифікувати на три різні групи або покоління.

Перше покоління стандартів: документи, прийняті з моменту створення МОП до кінця Другої світової війни, спрямовані на створення систем обов'язкового соціального страхування для конкретних галузей і категорій працівників.

Друге покоління стандартів: документи, що уніфікують та координують різні схеми соціального захисту в рамках єдиної системи, охоплюють всі непередбачувані випадки та поширюють соціальне страхування на всіх працівників. Ця концепція відображена у Конвенції № 102.

Третє покоління стандартів: документи, прийняті після Конвенції № 102, пропонують вищий рівень захисту з точки зору охоплення населення та рівнів виплат, а також переглядають стандарти першого покоління.

А прийняття Рекомендації № 202 у 2012 році знаменує початок нового етапу у встановленні стандартів соціального забезпечення МОП, що передбачає «всезагальне охоплення соціальним забезпеченням і всеосяжні системи». Рекомендація № 202 передбачає розвиток систем, які поступово поширюють своє охоплення на всіх членів суспільства, з метою реалізації права людини на соціальне забезпечення.

Висновки. З моменту свого заснування МОП виступає ключовим гравцем у формуванні політик і норм, що сприяють захисту прав працівників та забезпеченню соціальної справедливості.

МОП прийняла низку конвенцій та рекомендацій, які створили основу для розробки всеохоплюючих і стійких систем соціального захисту. Зокрема, Конвенція № 102 та Рекомендація № 202 стали важливими документами, що визначають мінімальні стандарти та принципи універсального охоплення.

Еволюція стандартів МОП відображає зміну підходів до соціального забезпечення, починаючи від базових систем обов'язкового страхування до сучасних всеосяжних систем, спрямованих на охоплення всіх членів суспільства. Інтеграція міжнародно-правових стандартів у національні системи є критично важливою для досягнення Цілей сталого розвитку та забезпечення гідної праці для всіх.

Список використаних джерел:

1. United Nations: Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217 A (III), 1948.
2. United Nations: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Assembly Resolution 2200A (XXI), 1966.
3. General Comment No. 19 (The right to social security (Art. 9 of the Covenant), 4 Feb. 2008, E./C.12/GC/19, para. 59).
4. ILO: Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Declaration of Philadelphia), adopted by the International Labour Conference at its 26th Session, held in Philadelphia, on 10 May 1944, Articles III (f) and (h).
5. ILO: Conclusions concerning the recurrent discussion on social protection (social security), International Labour Conference, 100th Session, Geneva, 2011, in Record of Proceedings (Geneva, 2011), No. 24: Report of the Committee for the Recurrent Discussion on Social Protection (Geneva), para. 31.
6. For a more detailed account see: ILO: Social security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization (Geneva, 2012).

В. В. Веремчук, здобувач освітньо-наукового рівня
(доктор філософії)
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВИЗНАННЯ ДЕРЖАВ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

У статті здійснено дослідження проблемних аспектів визнання держав у міжнародному праві. Визначено, що визнання держави, як важливий етап визнання її суверенітету та незалежності на міжнародному рівні, підтвердження легітимності влади, набуття міжнародної правосуб'єктності держави є політично-правовим актом, що виражає намір держави яка визнає, вступити у стабільні міжнародні відносини з новоствореною державою. Зауважено, що міжнародний інститут визнання держави є важливим інститутом міжнародного права протягом тривалого періоду історії – від часів Стародавнього світу до новітнього часу. Значну кількість новостворених держав було визнано у XX–XIX ст.ст., після двох Світових війн, деколонізації та розпаду ряду комуністичних країн. Підкреслено, що основними видами міжнародного визнання є визнання держави, визнання уряду, визнання органів національного визволення та визнання повстанського руху, а теоріями визнання – конституційна теорія та декларативна теорія. Уточнено, що формами визнання держави визнання держави *де юре*, *де факто*, *ад хос*. Зауважено, що окремі аспекти визнання держав визначено в таких міжнародних НПА як: Конвенції Монтевідео (1933 р.), Керівних принципах визнання нових держав у Східній Європі та Радянському Союзі, Резолюціях Ради Безпеки ООН та національному законодавстві держав, оскільки визнання держави – це їх прерогатива. Зазначено, що умовами визнання держави є відповідність її наступним критеріям: постійне населення, територія, уряд та незалежні органи управління, здатність вступати у міжнародні відносини, ефективність влади, ступінь цивілізованості держави, політична система, релігія, законність походження, міжнародно-правова легітимність дотримання Статут ООН, забезпечення гарантій прав людини і громадянина, етнічно-національних груп і меншин, дотримання принципу роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї, забезпечення регіональної безпеки і стабільності, дотримуватися порядку міжнародного правосуддя. Визначено напрями вдосконалення міжнародного інституту визнання держав є: необхідно кодифікувати міжнародні норми, які визначають механізм визнання держави, створити універсальні норми визнання держав, що дозволить уникнути дискримінації та забезпечити справедливий підхід до всіх ситуацій визнання держав; за участі експертів та в межах співробітництва між країнами і міжнародними організаціями розбити більш детальний механізм визнання держав та уточнити критерії, яким повинна відповідати новостворена держава для того, щоб її було визнано; усунути політичну складову у процесі визнання держави іншими суверенними державами; дослідити нові форми державності, які *де факто* існують у світі та врахувати їх при розробці механізмів визнання держав.

Ключеві слова: міжнародно-правовий інститут визнання, визнання держави, критерії визнання держави.

V. V. Veremchuk. Problem aspects of state recognition in international law

The article examines problematic aspects of state recognition in international law. It was determined that the recognition of the state, as an important stage of recognition of its sovereignty and independence at the international level, confirmation of the legitimacy of the government, acquisition of international legal personality of the state, is a political and legal act expressing the intention of the recognizing state to enter into stable international relations with the newly created state. It is noted that the international institution of state recognition is an important institution of international law for a long period of history – from the time of the Ancient World to modern times. A significant number of newly created states were recognized in the 20th–19th centuries, after two World Wars, decolonization and the collapse of a number of communist countries. It is emphasized that the main types of international recognition are the recognition of the state, the government, the recognition of the national liberation bodies and the recognition of the insurgent movement, and the theories of recognition are the constitutional theory and the declarative theory. It is clarified that the forms of state recognition are *de jure*, *de facto*, and *ad hoc*. It is noted that certain aspects of state recognition are defined in such international NPAs as: the Montevideo Convention (1933), Guidelines for the Recognition of New States in Eastern Europe and the Soviet Union, UN Security Council Resolutions and national legislation of states, since state recognition is their prerogative. It is noted that the conditions for the recognition of a state are its compliance with the following criteria: permanent population, territory, government and independent governing bodies, the ability to enter into international relations, the effectiveness of government, the degree of civilization of the state, political system, religion, legality of origin, international legal legitimacy of compliance with the Charter UN, ensuring guarantees of human and citizen rights, ethnic-national groups and minorities, observing the principle of disarmament and non-proliferation of nuclear weapons, ensuring regional security and stability, observing the order of international justice. The areas of improvement of the international institution of state recognition have been determined: it is necessary to codify international norms that determine the mechanism of state recognition, create universal norms of state recognition, which will avoid discrimination and ensure a fair approach to all situations of state recognition; with the participation of experts and within the framework of cooperation between countries and international organizations, break down a more detailed mechanism for the recognition of states and specify the

criteria that a newly created state must meet in order to be recognized; eliminate the political component in the process of state recognition by other sovereign states; to investigate new forms of statehood that de facto exist in the world and to take them into account when developing mechanisms for the recognition of states.

Key words: international legal institution of recognition, state recognition, criteria for state recognition.

Постановка проблеми. Не заважаючи на значний історичний довід визнання держав єдиного механізму та кодифікованого міжнародного акту, який би визначав даний порядок не має. Спроби подолати недоліки правового механізму визнання держав на міжнародному рівні були прийняті Інститутом міжнародного права при ООН шляхом уніфікації конвенцій 1978 р. та 1983 р., проте відповідних нормативно-правових актів не було ухвалено.

Відсутні єдині критерії у відповідності до яких нова держава може бути беззаперечно визнана усіма державами, значний вплив політичних інтересів на факт визнання нових держав та практична значимість даного міжнародного інституту свідчить про актуальність пошуку універсального механізму визнання держав на міжнародному рівні. Слід зауважити, що враховуючи світові тенденції до децентралізації влади (в т.ч. і сепаратистські рухи) в країнах питання щодо визнання нових держав може не одноразово виникнути на порядку денному міжнародної спільноти. Тому такий міжнародний інститут повинен бути детально регламентований на міжнародному рівні, адаптований до реалій сучасних міжнародних відносин та практики визнання держав.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню міжнародно-правового інституту визнання держав присвятили свої праці такі науковці, як: В. В. Дівак [1], В. В. Іщенко [2], К. В. Єфремова, І. І. Маринів [3], П. В. Отенко [4], Цимбрівський Т. [5] та інші.

Мета статті полягає у дослідженні проблемних аспектів визнання держав у міжнародному праві.

Результати дослідження. Міжнародний інститут визнання держави є важливим інститутом міжнародного права протягом тривалого періоду історії. Наприклад, досвід визнання влади монарха, який уособлював державу в цілому, був відомий ще в часи стародавніх Єгипту, Китаю, Греції та Риму (так, у Стародавньому Римі було створено право дипломатичної недоторканості та особливого правового статусу іноземців). Подальшого свого розвитку міжнародний інститут визнання держав набув у XV–XVIII ст. та виражався у формі торгівлі між новоствореними (відкритими) державами та існуючими [3, с. 19].

У XX–XIX ст.ст. значна кількість нових держав утворилася після Першої Світової війни (Латвія, Литва, Естонія, Польська Республіка, Чехословаччина, Фінляндія, Королівство Сербів, Хорватів і Словенців та ін.); Другої Світової війни (Ізраїль, ФРН та НДР, Північна та Південна Корея, ряд африканських країн – Гана, Кенія, Нігерія та ін.); в ході деколонізації (Шрі-Ланка, Малайзія, Сінгапур, Ямайка, Індія, Пакистан та ін.); у зв'язку із розпадом сср, Чехословаччини та Югославії (Україна, Словенія, Грузія, Чорногорія, Чехія, Словаччина та ін.), що зумовило процеси їх де юре чи де факто визнання іншими державами-суб'єктами міжнародних відносин.

У теорії та практиці сучасного міжнародного права основними видами міжнародного визнання є визнання держави, визнання уряду, визнання органів національного визволення та визнання повстанського руху.

Традиційно визнання держави – це важливий етап визнання її суверенітету та незалежності на міжнародному рівні, підтвердження легітимності влади, набуття міжнародної правосуб'єктності держави, права держави на захист територіальної цілісності, участі у дипломатичних відносинах, захисту своїх громадян за кордоном, отримання статусу учасника міжнародні відносини та міжнародних організацій, права доступу до міжнародного правосуддя та ін. Інститут визнання держави як політично-правовий акт виражає намір держави, яка визнає новостворену державу вступити у стабільні міжнародні відносини з новою країною.

Виділяють дві теорії визнання держави:

1. Конституційна теорія визнання держави (прихильники Г. Лаутерпахт, М. Бастид, Г. Кельзен та ін.), яка визначає, що без міжнародного визнання держава не може бути суб'єктом міжнародного права, що ставить у «залежність» нові держави від політично-правової волі держав, які вже існують. Наразі, у світі існують невизнанні держави, наприклад ДНР, ЛНР, Ісламська держава, Придніпровська Молдавська Республіка та ін., які проте фактично користуються права та обов'язками, які випливають із принципу суверенітету.

2. Декларативна теорія визнання держав (прихильники Ф.Мартенс, О.Тіунов, Д.Фельдман та ін.), яка визначає, що держав стає суб'єктом міжнародних відносин з моменту оголошення власної державності, а визнання іншими державами тільки підтверджує факт набуття незалежності державою. Наприклад, у відповідності до ст. 12 Статуту Організації Американських Держав визначає, що «політичне існування не залежить від визнання іншими державами, держава до визнання має право на захист своєї незалежності і цілісності» [6].

Міжнародна практика визнання держав напрацювала ряд нормативно-правових актів, які врегульовують окремі аспекти визнання держав. Зокрема, ст. 1 Конвенції про права та обов'язки держав (Конвенція Монтевідео, 1933 р.) визначає наступні ознаки держави, як суб'єкта міжнародних відносин постійне населення, територія, уряд та здатність вступати у міжнародні відносини [7] (в теорії міжнародного права додають такі ознаки, як: незалежні органи управління, ефективність влади, ступінь цивілізованості держави,

політична система, релігія, законність походження). Ст. 3 даної конвенції закріплює, що політичне існування держави не залежить від визнання її іншими державами, оскільки ще до визнання на міжнародному рівні держава має право захищати власну територіальну цілісність та незалежність, самоорганізовуватися, вживати законодавчі заходи для задоволення власних інтересів, визначати юрисдикцію та компетентність судової системи [7] (Конвенція укладена на Сьомій міжнародній конференції американських держав/VII Панамериканській конференції, а тому не є обов'язковою для більшості держав світу).

Наразі, окрім зауваженої вище Конвенції Монтевідео окремі аспекти порядку визнання держави визначено у Керівних принципах визнання нових держав у Східній Європі та Радянському Союзі. Зокрема, такими умовами визнання держави є: дотримання Статуту ООН, зобов'язань визначених у відповідності до Хельсінкського заключного акту та Паризької хартії для нової Європи, забезпечення гарантій прав людини і громадянина, етнічно-національних груп і меншин, дотримання принципу роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї, забезпечення регіональної безпеки і стабільності, дотримуватися порядку міжнародного правосуддя та ін. Дані принципи носять рекомендаційний характер, не відносяться до загальноприйнятих та універсальних норм міжнародного права.

Питання невизнання «незаконного режиму расистського меншості у Південній Родезії» розглянуто у Резолюції Ради Безпеки ООН від 12.11.1965 р. № 216. У даній Резолюції визначено, що Рада Безпеки ООН постановляє засудити оголошення незалежності в односторонньому порядку расистською меншістю в Південній Родезії та закликає всі держави не визнавати даний незаконний режим і утриматися від будь-якої допомоги йому [8]. Слід зауважити, що Резолюція не носить імперативного характеру та врегульовує конкретний випадок невизнання нової держави. Проблемним аспектом Резолюції є те, що хоча Південна Родезія відповідала формальним ознакам держави, проте це не «допомогло» у визнанні її як незалежної держави на відміну від Алжиру, який на момент його визнання та прийому до ООН (1962 р.) не відповідав критеріям державності. Це свідчить про те, що практика визнання держав не завжди носить послідовний та такий, що відповідає дійсній ситуації характер [4].

Міжнародне право визначає, що визнання держави виступає прерогативою інших суверенних держав, а тому кожна держава-суб'єкт міжнародних відносин встановлює порядок визнання держави у власному національному законодавстві. Наприклад, п. 4 ст. 106 Конституції України серед повноважень Президента України визначає в т.ч. і повноваження приймати рішення про визнання іноземних держав [9]. Так, Указом Президента України від 11.01.2012 р. № 10/2012 було визнано «Республіку Південний Судан як незалежну державу» [10].

Також, важливим критерієм визнання держави є її міжнародно-правова легітимність, яка проявляється у підтримці, позитивному ставленні та визнанні авторитету владу не тільки населенням країни але й міжнародним співтовариством. Зокрема, у зв'язку із вторгненням Іраку та територію Кувейту Резолюція Ради Безпеки ООН від 02.08.1990 р. № 661 закликає не визнавати режим, який буде встановлений державою, яка окупує, адже захоплення держави та встановлення контролю над її територією не впливає на її суверенітет, хоча вона і зазнала порушення принципу легітимності [11]. Також, прикладом неврахування принципу легітимності для визнання нової держави Сомаліленду (за незалежність якої у 2003 р. на референдумі проголосували 99% населення) є Резолюція Ради Безпеки ООН від 06.03.2013 р. № 2093, яка визначає, що «знову підтверджуючи свою повагу до суверенітету, територіальної цілісності, політичної незалежності та єдності Сомалі ...знову заявляючи про свою прихильності до всеосяжного та твердому вирішенню ситуації в Сомалі» [12].

Окрім позитивних умов (критеріїв), яким необхідно відповідати новій державі для її визнання виділяють і т.з. «негативні» умови – тобто це ті критерії, які заважають визнанню держави випадку порушення імперативних норм міжнародного права щодо недоторканості кордонів, територіальної цілісності держави, застосування сили чи погрози сили, мирне врегулювання спорів [4]. Зокрема, створення на території України невизнаних держав ДНР та ЛНР на основі сепаратистських рухів, військової і політичної підтримки РФ, порушення національної безпеки та територіальної цілісності України у 2014 р. виступає перешкодою для визнання даних квазідержав країнами-членами ООН.

На протипагу зауваженому можна навести приклад визнання Республіки Косово. Так, рішення Міжнародного суду ООН за поданням ГА ООН містить положення у відповідності до якого визнається, що «декларація незалежності Республіки Косово не суперечить принципам міжнародного права». Рішення носить рекомендаційний (консультативний) характер, проте, якщо до його винесення Косово визнали лише 62 держави (зокрема, Великобританія, США, Македонія, Албанія, Хорватія та ін.), то після прийняття даного рішення незалежність краю Косово визнають вже 89 країн-членів ООН та 4 країни, які не входять до складу ООН.

Формами визнання держави на міжнародному рівні є:

1. Визнання держави *де юре* – це повне офіційне визнання держав, яке виражається у офіційних актах (резолюціях міжурядових організацій, заявах уряду).

2. Визнання держави *де факто* не передбачає повного, остаточного визнання та встановлення дипломатичних відносин, проте допускає укладання двосторонніх угод у торговій, фінансовій, економічній,

екологічній, освітній та інших сферах. Слід зауважити, що участь держав у спільних міжнародних договорах не прирівнюється до факту визнання держави.

3. Визнання держави *ad hoc* – це разове, тимчасове визнання, яке носить вимушений характер.

Практика міжнародного права знає спрощену процедуру визнання держави у випадку, якщо новотворе держава стає членом ООН та інших міжнародних організацій. При цьому, голосування за членство в організації не передбачає автоматичного визнання такої держави державою-членом, яка проголосувала «за». Слід зауважити, що частково визнані держави можуть стати членом ООН тільки у випадку, якщо «за» їх членство в організації проголосувало 2/3 членів ООН та 9 членів Ради Безпеки ООН (наприклад, Держава Палестина як частково визнана держава не отримала членство в ООН у зв'язку із тим, що проти проголосували такі члени Ради Безпеки ООН, як Великобританія, Франція та США). Також практика міжнародного права передбачає можливість включення до інституційних органів ООН частково визнаних держав (наприклад, Республіка Косово є членом таких організацій, як ФІФА, ІААФ, ЄБРР, МВФ, МОК, ФІДЕ, МБРР, МАР та ін.).

Зауважене вище свідчить про те, що міжнародний інститут визнання держави потребує вдосконалення, зокрема:

- необхідно кодифікувати міжнародні норми, які визначають механізм визнання держави, створити універсальні норми визнання держав, що дозволить уникнути дискримінації та забезпечити справедливий підхід до всіх ситуацій визнання держав;

- за участі експертів та в межах співробітництва між країнами і міжнародними організаціями розбити більш детальний механізм визнання держав та уточнити критерії, яким повинна відповідати новостворена держава для того, щоб її було визнано;

- усунути політичну складову у процесі визнання держави іншими суверенними державами;

- дослідити нові форми державності, які де факто існують у світі та врахувати їх при розробці механізмів визнання держав.

Висновки. Визнання держави, як важливий етап визнання її суверенітету та незалежності на міжнародному рівні, підтвердження легітимності влади, набуття міжнародної правосуб'єктності держави є політично-правовим актом, що виражає намір держави яка визнає, вступити у стабільні міжнародні відносини з новоствореною державою. Міжнародний інститут визнання держави є важливим інститутом міжнародного права протягом тривалого періоду історії – від часів Стародавнього світу до новітнього часу. Значну кількість новостворених держав було визнано у XX–XIX ст.ст., після двох Світових війн, деколонізації та розпаду ряду комуністичних країн. Основними видами міжнародного визнання є визнання держави, визнання уряду, визнання органів національного визволення та визнання повстанського руху, а теоріями визнання – конституційна теорія (держава стає суб'єктом міжнародних відносин з моменту її визнання іншими державами) та декларативна теорія (держава стає суб'єктом міжнародних відносин з моменту оголошення власної державності). Формами визнання держави визнання держави *де юре*, *де факто*, *ad hoc*. Окремі аспекти визнання держав визначено в таких міжнародних НПА як: Конвенції Монтевідео (1933 р.), Керівних принципах визнання нових держав у Східній Європі та Радянському Союзі, Резолюціях Ради Безпеки ООН та національному законодавстві держав, оскільки визнання держави – це їх прерогатива. Умовами визнання держави є відповідність її наступним критеріям: постійне населення, територія, уряд та незалежні органи управління, здатність вступати у міжнародні відносини, ефективність влади, ступінь цивілізованості держави, політична система, релігія, законність походження, міжнародно-правова легітимність дотримання Статут ООН, забезпечення гарантій прав людини і громадянина, етнічно-національних груп і меншин, дотримання принципу роззброєння та нерозповсюдження ядерної зброї, забезпечення регіональної безпеки і стабільності, дотримуватися порядку міжнародного правосуддя. Напрямами вдосконалення міжнародного інституту визнання держав є: необхідно кодифікувати міжнародні норми, які визначають механізм визнання держави, створити універсальні норми визнання держав, що дозволить уникнути дискримінації та забезпечити справедливий підхід до всіх ситуацій визнання держав; за участі експертів та в межах співробітництва між країнами і міжнародними організаціями розбити більш детальний механізм визнання держав та уточнити критерії, яким повинна відповідати новостворена держава для того, щоб її було визнано; усунути політичну складову у процесі визнання держави іншими суверенними державами; дослідити нові форми державності, які де факто існують у світі та врахувати їх при розробці механізмів визнання держав.

Список використаних джерел:

1. Дівак В.В. Деякі проблеми міжнародного-правового визнання невизнаних держав. *Держава і право*. Випуск 52. С. 579–587. <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/34015/96-Divak.pdf?sequence=1>
2. Іщенко В.В. Невизнані та частково визнані держави в сучасному міжнародному праві. *Вісник НТУУ «КПІ»*. Політологія. Соціологія. Право. Випуск 3/ 4 (31–32) 2016. С. 209–215.
3. Сфремова К.В., Маринів І.І. Визнання держави в сучасному міжнародному праві (на прикладі Косово). *Право та інноваційне суспільства*. № 2 (15), 2020. С. 18–22.

4. Отенко П.В. Неузгодженість критеріїв міжнародно-правового визнання держав. URL: <https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/9770/1/Otenko.pdf> (дата звернення: 17.03.24).
5. Цимбрівський Т. Інститут визнання у сучасних міжнародно-правових відносинах. Публічне право № 3 (7). 2012. С. 158–163.
6. Організація Американських держав. *Місія України при НАТО*. URL: <https://nato.mfa.gov.ua/pro-ukrayinu/mizhnarodna-spivprasya/organizaciya-amerikanskih-derzhav> (дата звернення: 01.03.24).
7. Конвенція про права та обов'язки держав (Конвенція Монтевідео, 1933 р.) URL: <https://wa.nt.am/ru/archives/1719> (дата звернення: 16.11.2023 р.).
8. Резолюція Ради Безпеки ООН 216 (1965) від 12.11.1965 р. Офіційний сайт Ради Безпеки ООН. URL: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/223/27/pdf/nr022327.pdf?token=RO5d08j9icnODBgkLM&fe=true> (дата звернення: 01.03.24).
9. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/conv#n4614> (дата звернення: 11.03.24).
10. Про визнання Республіки Південний Судан Указ Президента України від 11.01.2012 р. № 10/2012 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/10/2012#Text> (дата звернення: 13.03.24).
11. Резолюція Ради Безпеки ООН від 02.08.1990 р. № 661 URL: <https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/575/85/pdf/nr057585.pdf?token=1HmHPk9El4VRqwLWad&fe=true> (дата звернення: 05.03.24).
12. Резолюція Ради Безпеки ООН від 06.03.2013 р. № 2093 URL: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/250/98/pdf/n1325098.pdf?token=iaHMXN3Rn5vB1QYlwg&fe=true> (дата звернення: 11.03.24).

Трибуна молодого науковця

УДК 347.77.01

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.12>

М. М. Герман, аспірантка
Університету митної справи та фінансів

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

В умовах сьогодення, Україна активно реалізує свою правову політику у сфері інтелектуальної власності крізь призму прийняття різноманітних нормативно-правових актів. У вказаному аспекті охорона та захист права інтелектуальної власності в Україні становить один із важливих аспектів діяльності сучасної правової демократичної держави, а також є пріоритетним напрямком державної політики, оскільки розвиток сфери інтелектуальної власності має позитивний вплив на економіку країни та підвищує рівень інноваційних досягнень, виводить економіку країни на новий міжнародний рівень. З огляду на це, дослідження сучасного стану правового регулювання охорони та захисту права інтелектуальної власності є актуальним.

Метою статті є дослідження особливостей сучасного стану правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні та визначенні системи нормативно-правових актів, які регулюють відносини у зазначеній сфері.

Для досягнення поставленої цілі застосовано комплексний підхід, що визначає застосування загальних та спеціально-наукових методів дослідження. Зокрема, функціональний метод застосовано для визначення функцій суб'єктів, які здійснюють адміністративно-правову охорону та адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності. Формально-юридичний метод використано для аналізу норм нормативно-правових актів. Системно-структурний метод застосовано для виокремлення основних особливостей сучасного стану правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні та визначенні системи нормативно-правових актів, які регулюють відносини у зазначеній сфері. Для формування висновків та пропозицій також застосовувалися методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аналогії.

В статті досліджено систему нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-правову охорону та захист права інтелектуальної власності в Україні. Проаналізовано позиції науковців щодо особливостей адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні. Сформовано основні ознаки сучасного правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні.

Сучасне правове регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності можна охарактеризувати наступними особливостями: 1) інститут адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні має міжгалузевий характер за юридичною природою, оскільки поєднує норми адміністративного, господарського, цивільного, кримінального права; 2) наявність великої кількості нормативних актів, які регулюють адміністративно-правову охорону права інтелектуальної власності, що зумовлює труднощі у їх застосуванні; 3) відсутній комплексний правовий акт, який би належно регулював питання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності; 4) відсутнє чітке визначення системи суб'єктів адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності, їх функцій, повноваження, форми та методи адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності; 5) встановлена обов'язкова державна реєстрація права інтелектуальної власності та видання відповідних охоронних документів (патент, свідоцтво); 6) адміністративна відповідальність за порушення права інтелектуальної власності передбачена нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення; 7) провадження у справах про адміністративні правопорушення проводиться уповноваженими на те органами влади, визначеними КУпАП та іншими законами України щодо суб'єктів, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері інтелектуальної власності. Запропоновано розробити єдиний комплексний законодавчий акт, який регулюватиме питання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності та чітко визначатиме систему суб'єктів адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності, їх функцій, повноваження, форми та методи адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, адміністративно-правова охорона, об'єкт інтелектуальної власності, право інтелектуальної власності.

M. M. Herman. Current state of legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights

Today, Ukraine is actively implementing its legal policy in the field of intellectual property through the adoption of various regulatory acts. In this regard, the protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine is one of the important

aspects of the activities of a modern law-based democratic state, and is also a priority area of state policy, since the development of intellectual property has a positive impact on the country's economy and increases the level of innovation, bringing the country's economy to a new international level. In view of this, the study of the current state of legal regulation of protection and enforcement of intellectual property rights is relevant.

The purpose of the article is to study the peculiarities of the current state of legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine and to identify the system of legal acts regulating relations in this area.

To achieve this goal, the author uses an integrated approach which determines the use of general and special scientific research methods. In particular, the functional method is used to determine the functions of entities which carry out administrative and legal protection and administrative and legal protection of intellectual property rights. The formal legal method was used to analyse the provisions of regulatory legal acts. The systemic and structural method was used to identify the main features of the current state of legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine and to determine the system of legal acts regulating relations in this area. The methods of analysis, synthesis, induction, deduction, and analogy were also used to formulate conclusions and proposals.

The article examines the system of legal acts regulating administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine. The author analyses the positions of scholars on the peculiarities of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine. The main features of the modern legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine are formed.

The current legal regulation of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights can be characterised by the following features: 1) the institute of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights in Ukraine is of a cross-sectoral nature by its legal nature, as it combines the rules of administrative, commercial, civil and criminal law; 2) the presence of a large number of regulations governing administrative and legal protection of intellectual property rights, which causes difficulties in their application; 3) there is no comprehensive legal act that would properly regulate the issues of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights; 4) there is no clear definition of the system of subjects of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights, their functions, powers, forms and methods of administrative and legal protection of intellectual property rights; 5) there is a mandatory state registration of intellectual property rights and issuance of relevant protection documents (patent, certificate); 6) administrative liability for infringement of intellectual property rights is provided for by the Code of Ukraine on Administrative Offences; 7) proceedings on administrative offences are conducted by the authorised authorities specified by the CUAO and other laws of Ukraine with respect to entities that have committed an administrative offence in the field of intellectual property. The author proposes to develop a single comprehensive legislative act which would regulate the issues of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights and clearly define the system of subjects of administrative and legal protection and enforcement of intellectual property rights, their functions, powers, forms and methods of administrative and legal protection of intellectual property rights.

Key words: administrative and legal protection, administrative and legal protection of intellectual property, intellectual property rights.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення, Україна активно реалізує свою правову політику у сфері інтелектуальної власності крізь призму прийняття різноманітних нормативно-правових актів. У вказаному аспекті охорона та захист права інтелектуальної власності в Україні становить один із важливих аспектів діяльності сучасної правової демократичної держави, а також є пріоритетним напрямком державної політики, оскільки розвиток сфери інтелектуальної власності має позитивний вплив на економіку країни та підвищує рівень інноваційних досягнень, виводить економіку країни на новий міжнародний рівень. З огляду на це, дослідження сучасного стану правового регулювання охорони та захисту права інтелектуальної власності є актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою дослідження стали роботи вчених, які присвятили свої роботи вивченню правового регулювання охорони та захисту права інтелектуальної власності, а саме: В. С. Дроб'язко, М. Г. Єщенко, Л. В. Золота, І. П. Катеринчук, Г. Є. Миджин, Є. В. Юркова тощо. Проте, відсутність комплексного дослідження сучасного стану правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні обумовлює актуальність статті.

Метою статті є дослідження особливостей сучасного стану правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні та визначення системи нормативно-правових актів, які регулюють відносини у зазначеній сфері.

Завданням статті є виробити пропозиції щодо вдосконалення сучасного правового регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні.

Результати дослідження. Найбільш розповсюдженою систематизацією нормативно-правових актів, що регулюють адміністративно-правову охорону та захист права інтелектуальної власності є класифікація за юридичною силою, до яких належать: 1) міжнародні нормативні акти, а саме міжнародні договори, міжнародні угоди, міжурядові угоди, які включають норми щодо регулювання питання охорони та захисту права інтелектуальної власності; 2) Конституція України; 3) Закони України щодо охорони та захисту права інтелектуальної власності; 4) підзаконні нормативно-правові акти, які включають норми щодо охорони та захисту права інтелектуальної власності [1, с. 66].

Правовою основою, що визначає правове регулювання захисту та охорони права інтелектуальної власності, є Конституція України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс законів про працю України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Закони України «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про авторське право і суміжні права», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про охорону прав на промислові зразки», «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» та ін. Поміж іншого, разом із спеціалізованими законодавчими актами в Україні наявна розгалужена система підзаконних нормативно-правових актів, яка включає Укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України та відомчі акти (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні») [2, с. 86].

Так, під адміністративно-правовою охороною розуміють інститут адміністративного права, який регулюється єдиною нормативною базою адміністративного права, правовий вплив якого має на меті запобігання порушенням прав та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів як фізичних так і юридичних осіб. Адміністративно-правова охорона реалізується через застосування адміністративних заходів, які становлять сферу державного управління, а також заходи адміністративного примусу та адміністративні процедури. Адміністративно-правова охорона базується на системі норм, які відображають об'єктивні соціальні умови та захищають найважливіші цінності, що не були офіційно закріплені у джерелах адміністративного права на певний період. Ця охорона ґрунтується на правових та адміністративних нормах, одночасно регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються державою [3, с. 57].

В свою чергу, під адміністративно-правовим захистом розуміють певну сукупність методів, прийомів і різних процесуальних дій, визначених на законному рівні, за допомогою яких здійснюється відновлення порушеного права конкретного суб'єкта [4, с. 223].

З огляду на вищевикладене, адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності охоплює більш широкий спектр заходів, ніж адміністративно-правовий захист, адже охорона включає в себе ряд заходів державного регулювання, спрямованих на забезпечення нормального розвитку суспільних відносин у сфері інтелектуальних правовідносин і на захист прав та законних інтересів тих, хто створює об'єкти інтелектуальної власності, а також тих, хто їх використовує.

Так, чинними нормативно-правовими актами визначені різні методи захисту права інтелектуальної власності. Це, перш за все, цивільно-правові, адміністративно-правові та кримінально-правові методи, які полягають у встановленні відповідальності за порушення у сфері інтелектуальної власності. Наприклад, у статті 54 Закону України «Про авторське право та суміжні права» визначено, що захист особистих немайнових і майнових прав суб'єктів авторського права чи суб'єктів суміжних прав здійснюється в порядку, встановленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством [5].

Адміністративно-правовий захист прав інтелектуальної власності відбувається наступним чином: 1) законодавчий – шляхом прийняття правових актів органами державної влади, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку з правами власності, використанням і відчуженням об'єктів права інтелектуальної власності; 2) правоохоронний – шляхом прийняття рішень, які повинні бути виконані підприємствами, установами, організаціями та іншими суб'єктами відносин у сфері інтелектуальної власності під час взаємодії з органами державної влади. 3) правозахисний – це заходи, які проводяться державними органами для захисту суспільних відносин, які виникають у зв'язку з володінням, використанням та розпорядженням результатами творчої діяльності, від протиправних дій адміністративних та інших державних органів, а також для запобігання порушенням з використанням заходів адміністративного примусу [4, с. 223].

З огляду на вищевикладене, інститут охорони права інтелектуальної власності в Україні має не одну, а міжгалузеву природу. В ньому органічно поєднуються норми адміністративного, господарського, цивільного, кримінального права.

Засоби юридичної відповідальності за порушення права інтелектуальної власності законодавець передбачив у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), визнавши їх суспільно шкідливими та визначивши адміністративну відповідальність за вказані порушення правових норм у сфері інтелектуальної власності, а саме у статті 51-2 «Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності», статті 164-3 «Недобросовісна конкуренція», статті 164-6 «Демонстрування і розповсюдження фільмів без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів», статті 164-7 «Порушення умов розповсюдження і демонстрування фільмів, передбачених державним посвідченням на право розповсюдження і демонстрування фільмів», статті 164-13 «Порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорт обладнання чи сировини для їх виробництва» [6].

Захист, який гарантується законами України у сфері інтелектуальної власності, сприяє зростанню кількості винаходів та раціоналізаторських пропозицій, збільшенню інвестицій, розвитку науково-дослідної роботи,

що веде до технічного прогресу, покращення якості промислової продукції і підвищення культурного рівня населення. Суть адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності полягає в тому, що суб'єкт, який створив об'єкта інтелектуальної власності або інша визнана законом особа отримує від держави виключні права на створений об'єкт інтелектуальної власності на певний період часу. Ці права регулюються захисним документом, який виданий власнику об'єкта інтелектуальної власності [7, с. 37].

Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності здійснюється суб'єктами публічного управління, а саме: Міністерством економіки України, Управлінням інтелектуальної власності та інновацій, Експертною службою Міністерства внутрішніх справ України, Державною фіскальною службою України, Антимонопольним комітетом України та ін. Так, основними завданнями Міністерства економіки України відповідно до чинного законодавства є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності, встановлення головних напрямів розвитку сфери інтелектуальної власності, взаємодія та координація із органами державної влади у процесі формування та реалізації державної політики у сфері інтелектуальної власності, а також з метою посилення охорони прав інтелектуальної власності, формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства у сфері правової охорони інтелектуальної власності, міжнародне співробітництво у сфері правової охорони інтелектуальної власності, укладення міжнародних договорів про співробітництво у сфері правової охорони інтелектуальної власності, гарантування виконання міжнародних програм та реалізації проєктів у сфері правової охорони інтелектуальної власності, забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях у сфері правової охорони інтелектуальної власності, нормативно-правове регулювання у сфері інтелектуальної власності [8].

Поміж іншого, в умовах євроінтеграції України, відбувається реформа правової охорони та захисту права інтелектуальної власності з метою узгодження законодавства України у сфері інтелектуальної власності відповідно до стандартів Європейського Союзу. Реформа передбачає адаптацію законодавства України у сфері інтелектуальної власності до стандартів Європейського Союзу та відбувається в три етапи: 1) зміни законодавства України у сфері інтелектуальної власності з метою виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом; 2) зміни законодавства України у сфері інтелектуальної власності з метою отримання Україною статусу кандидата на членство у Європейському Союзі; 3) подальші зміни законодавства у сфері інтелектуальної власності, з урахуванням розвитку законодавства Європейського Союзу. Так завдяки вказаній реформі, станом на сьогодні, посилено охорону і захист прав інтелектуальної власності [9].

В межах проведення вказаної реформи 20 березня 2023 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 2974-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав інтелектуальної власності», яким імплементовано до національного законодавства положення Угоди про асоціацію щодо загальних зобов'язань, цивільних заходів, процедур і засобів захисту прав інтелектуальної власності, передбачених частиною третьою Глави 9 Розділу IV Угоди про асоціацію та Директиви 2004/48/ЄС про захист прав інтелектуальної власності [10].

Також 16 червня 2020 року Верховною Радою України прийнято Закон України № 703-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності», яким встановлено повноваження Національного органу інтелектуальної власності. Національний орган інтелектуальної власності визначено як державну організацію, яка належить до державної системи правової охорони інтелектуальної власності, встановлена на національному рівні Кабінетом Міністрів України як така, що здійснює повноваження у сфері інтелектуальної власності, визначені законодавством у сфері інтелектуальної власності, актами центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері інтелектуальної власності, та статутом, і має право представляти Україну в міжнародних та регіональних організаціях [11].

В подальшому, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2022 року № 943 «Деякі питання Національного органу інтелектуальної власності» визначено, що функції Національного органу інтелектуальної власності виконує державна організація «Український національний офіс інтелектуальної власності та інновацій» [12].

Поміж іншого, Л. В. Золота, досліджуючи міжнародне та національне законодавство, що регулює адміністративно-правову охорону права інтелектуальної власності, зауважує, що сучасний стан нормативно-правового регулювання вказаних правовідносин можна охарактеризувати наступними ознаками: 1) наявна розгалужена система нормативно-правових актів, які регулюють адміністративно-правову охорону права інтелектуальної власності, що зумовлює труднощі у правозастосуванні вказаних норм у практичній сфері; 2) нормативне регулювання адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності знаходиться на етапі розвитку, оскільки, до прикладу, деталізації потребує нормативне регулювання правовідносин з охорони наукових відкриттів, оскільки в національному законодавстві не існує чинного нормативно-правового акту, який би регулював вказане питання; 3) відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би врегулював питання охорони права інтелектуальної власності, визначив би чітку систему суб'єктів такої охорони, напрямки їх діяльності, повноваження, форми та методи адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності [1, с. 65].

І. П. Катеринчук, аналізуючи у своєму дослідженні адміністративно-правову охорону інтелектуальної власності в Україні, робить наступні висновки: 1) інститут правового регулювання адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності в Україні є за юридичною природою міжгалузевим, оскільки поєднує норми адміністративного, господарського, цивільного, кримінального права; 2) спеціалізована юрисдикційна форма захисту права інтелектуальної власності визначає адміністративний порядок захисту вказаних прав; 3) на нормативному рівні встановлено обов'язкову реєстрацію об'єктів права інтелектуальної власності та отримання певних документів, які підтверджують права; 4) адміністративна відповідальність за порушення права інтелектуальної власності передбачена нормами КУпАП; 5) порядок здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється уповноваженими на те державними органами та посадовими особами, визначеними КУпАП та іншими законами України щодо фізичних або юридичних осіб, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері інтелектуальної власності; 6) адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності тлумачиться як діяльність у сфері надання та нормативного закріплення визначених прав та обов'язків суб'єктів права інтелектуальної власності, а до адміністративно-правового захисту належить діяльність правоохоронних органів та судових установ з метою профілактики незаконних посягань на права власника об'єкта права інтелектуальної власності, а також дії на припинення адміністративних правопорушень та відновлення порушених прав [2, с. 86].

Також Є. В. Юркова характеризує межі адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності наступними особливостями: 1) входить до складу комплексного міжгалузевого інституту охорони суб'єктів інтелектуальної власності та охоплює різноманітні інтелектуальні права: об'єкти промислової власності; на нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності; об'єкти авторського і суміжних прав; 2) суб'єкти публічної влади забезпечують здійснення адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності трьома основними способами: а) забезпечення державної реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та видачі на них охоронних документів; б) застосуванням до правопорушників порядку захисту інтелектуальної власності засобів адміністративного примусу; в) методом розгляду скарг та заяв суб'єктів інтелектуальної власності в адміністративному процесі; 3) пріоритетне місце в структурі адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності щодо запобігання протиправних посягань належить державній реєстрації об'єктів інтелектуальної власності; 4) адміністративно-правовий захист права інтелектуальної власності здійснюється суб'єктами публічної влади шляхом застосування до порушників порядку охорони інтелектуальної власності засобів адміністративного примусу, тобто складання на порушників, які допускають незаконне використання охоронюваних творів і об'єктів, протоколів про адміністративні правопорушення в порядку встановленому КУпАП; 5) різновидом адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності є протидія діянням, які визначені законодавством як недобросовісна конкуренція. Так, визначені вище ознаки адміністративно-правової охорони суб'єктів інтелектуальної власності дають підстави аргументувати, що це важливий сучасний напрям діяльності органів і посадових осіб органів публічної влади щодо здійснення реєстрації об'єктів інтелектуальної власності, видання на них охоронних документів та застосування до правопорушників порядку охорони права інтелектуальної власності засобів адміністративного примусу [13, с. 713].

В свою чергу, Г. Є. Меджин акцентує увагу на тому, що система адміністративно-правового механізму захисту права інтелектуальної власності включає наступні складові, якими є правові норми, правовідносини та нормативні акти реалізації норм права, додаткові елементи, до яких потрібно відносити акти тлумачення норм права, правосвідомість, режим правового порядку та законності у галузі створення та використання об'єктів інтелектуальної власності [14, с. 75].

Висновки. На наше глибоке переконання, сучасне правове регулювання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності можна охарактеризувати наступними особливостями: 1) інститут адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності в Україні має міжгалузевий характер за юридичною природою, оскільки поєднує норми адміністративного, господарського, цивільного, кримінального права; 2) наявність великої кількості нормативних актів, які регулюють адміністративно-правову охорону права інтелектуальної власності, що зумовлює труднощі у їх застосуванні; 3) відсутній комплексний правовий акт, який би належно регулював питання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності; 4) відсутнє чітке визначення системи суб'єктів адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності, їх функцій, повноваження, форми та методи адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності; 5) встановлена обов'язкова державна реєстрація права інтелектуальної власності та видання відповідних охоронних документів (патент, свідоцтво); 6) адміністративна відповідальність за порушення права інтелектуальної власності передбачена нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення; 7) провадження у справах про адміністративні правопорушення проводиться уповноваженими на те органами влади, визначеними КУпАП та іншими законами України щодо суб'єктів, які вчинили адміністративне правопорушення у сфері інтелектуальної власності. Вважаємо за доцільне розробити єдиний комплексний законодавчий акт, який регулюватиме питання адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності та чітко визначатиме систему суб'єктів адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності, їх функцій, повноваження, форми та методи адміністративно-правової охорони та захисту права інтелектуальної власності.

Список використаних джерел:

1. Золота Л. В. Сучасний стан правового регулювання адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності у сфері наукової діяльності в Україні. *Suprematia Dreptului*, 2019. № 1. С. 64–71.
2. Катеринчук І. П. Адміністративно-правова охорона права інтелектуальної власності в Україні. *Південноукраїнський часопис*. 2019. № 2. С. 85–88.
3. Доріс Лонг, Патриція Рей, Жаров В. О., Шевелева Т. М., Василенко І. Е., Дроб'язко В. С. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування. Практичний посібник. К.: «К.І.С.», 2007. 448 с.
4. Єщенко М. Г., Скалянська О. В. Інтелектуальна власність як об'єкт адміністративно-правового захисту під час євроінтеграції України. *Південноукраїнський часопис*. № 4. 2022. С. 220–225.
5. Про авторське право і суміжні права: Закон України № 2974-IX від 15.04.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2811-20#Text> (дата звернення: 18.05.2024).
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 18.05.2024).
7. Сусліков Л. М., Студеняк І. П. Інтелектуальна власність України. Навчальний посібник. Ужгород: Видавничий центр УжНУ «Говерла», 2010 210 с.
8. Питання Міністерства економіки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 року № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#n10> (дата звернення: 18.05.2024).
9. Інформація про реформу правової охорони та захисту інтелектуальної власності. URL: <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=f68343c1-6637-4e6f-a381-68b3fcd01f42&title=InformatsiiaProReformuPravovaOkhronaTaZakhistIntelektualnoiVlasnosti> (дата звернення: 18.05.2024).
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту прав інтелектуальної власності: Закон України від 20.03.2023 року № 2974-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-20#Text> (дата звернення: 18.05.2024).
11. Про внесення змін до деяких законів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності: Закон України від 16.06.2020 року № 703-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/703-20#Text> (дата звернення: 18.05.2024).
12. Деякі питання Національного органу інтелектуальної власності: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.10.2022 року № 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-2022-%D1%80#Text> (дата звернення: 18.05.2024).
13. Юркова Є. В. Межі адміністративно-правової охорони права інтелектуальної власності в Україні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 710–714.
14. Миджин Г. Є. Структура адміністративно-правового механізму захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. *Соціально-правові студії: науково-аналітичний журнал*. Львів: ЛьвДУВС, 2020. Вип. 2 (8). С. 72–79.

УДК 342.330

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.13>

В. П. Рябенко, аспірант кафедри публічного та приватного права
Університету митної справи та фінансів

ПОНЯТТЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНО-ПРАВОВІ ПІДХОДИ

У статті висвітлено теоретико-правові засади визначення поняття та особливостей інвестиційної діяльності в Україні. Обґрунтовано, що інвестиційна діяльність є важливим напрямком розвитку економіки та підвищення рівня і якості життя у державі.

Автором проведено науковий та теоретичний аналіз поняття інвестицій та інвестиційної діяльності. На підставі цього аналізу аргументовано, що інвестиційна діяльність є особливим видом господарської діяльності, який полягає в розміщенні капіталу з метою отримання прибутку або досягнення інших цілей в майбутніх періодах.

Аргументовано, що специфікою правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні є переважання економічних та інших диспозитивних методів регулювання над адміністративними. Водночас, з'ясовано, що окремі сфери інвестиційної діяльності регулюються за допомогою адміністративних методів.

Автором доведено, що до особливостей інвестиційної діяльності як виду господарської діяльності належить її середньостроковий або довгостроковий характер, орієнтованість на прибуток або соціальний ефект, включаючи розвиток інновацій. Визначено різноманітність видів інвестування, в основі яких лежить різноманітність об'єктів інвестування. Охарактеризовано такі види інвестиційної діяльності, як фінансові інвестиції, капітальні інвестиції та інші.

Визначено взаємозв'язок між інвестиційною та інноваційною діяльністю. Доведено, що такий зв'язок виявляється у тому, що інвестиції сприяють упровадженню нових технологій, досліджень та розвитку нових продуктів і послуг. Обґрунтовано, що інвестиційна діяльність стимулює інноваційну діяльність та підвищує конкурентоспроможність економіки.

На підставі проведеного науково-правового аналізу поняття та змісту інвестиційної діяльності виявлено основні недоліки та прогалини національного законодавства у цій сфері. Розкрито основні напрямки подальшого удосконалення національного законодавства у сфері регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

Ключові слова: інвестиції, інвестиційна діяльність, інноваційна діяльність, господарська діяльність, економіка.

V. P. Riabenko. Concept of investment activity in Ukraine: general legal approaches

The article highlights the theoretical and legal principles of defining the concept and features of investment activity in Ukraine. It is substantiated that investment activity is an important direction of economic development and raising the level and quality of life in the state.

The author conducted a scientific and theoretical analysis of the concept of investments and investment activity. On the basis of this analysis, it is argued that investment activity is a special type of economic activity, which consists in placing capital for the purpose of obtaining profit or achieving other goals for the future period.

It is argued that the specificity of legal regulation of investment activities in Ukraine is the predominance of economic and other dispositive methods of regulation over administrative ones. At the same time, it was found that certain areas of investment activity are regulated using administrative methods.

The author proved that the characteristics of investment activity as a type of economic activity include its medium-term or long-term nature, orientation to profit or social effect, including the development of innovations. The variety of forms of investment, based on the variety of investment objects, is defined. Such forms of investment activity as financial investments, capital investments and others are characterized.

The relationship between investment and innovation activity is defined. It has been proven that such a connection is manifested in the fact that investments contribute to the introduction of new technologies, research and development of new products and services. It is substantiated that investment activity stimulates innovative activity and increases the competitiveness of the economy.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis of the concept and content of investment activity, the main shortcomings and gaps of the national legislation in this area were revealed. The main areas of further improvement of national legislation in the sphere of regulation of investment activity in Ukraine are revealed.

Key words: investment, investment activity, innovative activity, economic activity, economy.

Постановка проблеми. Інвестиційна діяльність в Україні представляє собою складну господарську та правову систему, що вимагає комплексного підходу до її регулювання та підтримки для стимулювання економічного зростання та розвитку країни. Визначення інвестиційної діяльності в Україні має важливе значення як для удосконалення правового регулювання, так і для розвитку економіки країни. Теоретико-правові аспекти цього поняття становлять основу для розуміння її сутності та обґрунтування розвитку правових норм, що регулюють цю сферу.

Перш за все, інвестиційна діяльність в Україні є предметом вивчення та регулювання в межах правової системи країни. Теоретично, інвестиційна діяльність визначається як процес розміщення капіталу з метою отримання прибутку або досягнення інших цілей на майбутній період.

Разом з тим, сучасний стан теоретико-правового дослідження з цієї проблематики свідчить про те, що питання визначення поняття та сутності інвестиційної діяльності, а також окреслення її видів потребує подальшої актуалізації та розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Деякі аспекти правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні досліджували такі науковці, як І. Г. Бабчук, Р. П. Бойчук, О. М. Білецька, В. В. Гречаник, І. І. Дмитрієва, В. В. Логвінов, М. М. Салівоненко, О. С. Ткаченко та ін.

Огляд наукових робіт цих вчених свідчить про те, що основна увага науковців прикута до таких проблем, як правові аспекти стимулювання інвестицій у регіональному розвитку, правове регулювання інвестицій в сфері інновацій та технологій (І. Г. Бабчук, М. М. Салівоненко та ін.), аналіз правового середовища для інвесторів в Україні, визначення проблем та пропозиції щодо його вдосконалення для створення сприятливих умов для інвестиційної діяльності (О. М. Білецька, О. С. Ткаченко та ін.) тощо.

Разом з тим, недостатньо дослідженими є актуальні проблеми визначення теоретико-правових підходів до розуміння інвестиційної діяльності та її особливостей, що зумовлює актуальність теми статті.

Мета цієї статті є визначення теоретико-правових підходів до розуміння інвестиційної діяльності, її особливостей та видів. Для реалізації поставленої мети у дослідженні запропоновано вирішити такі завдання: 1) провести аналіз актів законодавства у сфері регулювання інвестиційної діяльності та визначити ознаки та види такої діяльності; 2) охарактеризувати види інвестиційної діяльності залежно від суб'єктів та об'єктів інвестування; 3) виявити особливості інвестиційної діяльності за законодавством України; 4) визначити напрямки розвитку законодавства у сфері регулювання інвестиційної діяльності.

Результати дослідження. Правовою основою регулювання інвестиційної діяльності в Україні є Господарський кодекс України (далі – ГК України) [1], Податковий кодекс України (далі – ПК України) [2], закони України «Про інвестиційну діяльність» [3], «Про інноваційну діяльність» [4], «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» [5] та ін.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиційна діяльність визначається як сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій.

У свою чергу інвестиціями визнаються всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) та/або досягається соціальний та екологічний ефект [3].

З огляду на наведене у Законі України «Про інвестиційну діяльність» визначення можна дійти висновку, що така діяльність характеризується особливостями, втіленими у таких її ознаках: 1) суб'єктами можуть бути фізичні, юридичні особи та держава; 2) об'єктом виступають інвестиції, якими можуть бути фінансові активи (наприклад акції, облигації), реальні (капітальні) активи (нерухомість, обладнання, технології), або бізнес-проекти; 3) метою інвестування є отримання прибутку, розвиток підприємницької діяльності, стимулювання економічного зростання та інновацій, або інший соціальний чи екологічний ефект.

Разом з тим, у ст. 14.1.81 ПК України міститься дещо інше визначення інвестицій, якими визнаються господарські операції, що передбачають придбання основних засобів, нематеріальних активів, корпоративних прав та/або цінних паперів в обмін на кошти або майно [2].

Отже, на відміну від Закону України «Про інвестиційну діяльність», ПК України дещо інакше визначає можливі об'єкти інвестування, а саме – основні засоби (капітальні інвестиції), нематеріальні активи (інтелектуальна власність, інноваційні розробки тощо), корпоративні права або інші цінні папери (фінансові інвестиції).

Важливим об'єктом інвестиційної діяльності є інновації та інноваційний розвиток. У цьому виявляється певний зв'язок між інвестиційною та інноваційною діяльністю.

Зокрема, згідно ст. 325 ГК України інноваційною діяльністю у сфері господарювання визнається діяльність учасників господарських відносин, що здійснюється на основі реалізації інвестицій з метою виконання довгострокових науково-технічних програм з тривалими строками окупності витрат і впровадження нових науково-технічних досягнень у виробництво та інші сфери суспільного життя [1].

З наведеного визначення вбачається, що безпосередній зв'язок між інвестиційною та інноваційною діяльністю у сфері господарювання виражається у тому, що розробка та впровадження науково-технічних програм є метою або очікуваним результатом реалізації деяких інвестицій, тобто є окремим видом інвестиційної діяльності, що виокремлюється залежно від об'єкту інвестування.

У ст. 326 ГК України розкрито поняття інвестування інноваційної діяльності, зокрема, визначено, що інвестиціями у сфері господарювання визнаються довгострокові вкладення різних видів майна, інтелектуальних цінностей та майнових прав в об'єкти господарської діяльності з метою одержання доходу (прибутку) або досягнення іншого соціального ефекту [1].

У науковій літературі стверджується, що інвестиції мають фінансове та економічне визначення. Фінансове визначення інвестицій обумовлено тим, що до інвестицій відносяться всі види активів (коштів), що вкладаються в господарську діяльність з метою отримання доходу. Водночас, економічне визначення інвестицій характеризується видатками на створення, розширення, реконструкцію та технічне переозброєння основного капіталу, а також на пов'язані з цим зміни оборотного капіталу, оскільки зміни у товарно-матеріальних запасах здебільшого залежать від руху видатків на основний капітал [6, с. 22–23].

За законодавством України [2; 3] інвестиційна діяльність може класифікуватися за такими основними критеріями:

1) за об'єктами інвестування:

– прямі інвестиції – це інвестиції, які здійснюються шляхом придбання частки у власності компанії або створення нового підприємства. Цей вид інвестиційної діяльності сприяє створенню нових робочих місць та розвитку бізнесу;

– портфельні інвестиції – це інвестиції, які здійснюються у фінансові інструменти, такі як акції, облігації, інвестиційні фонди тощо. Цей вид інвестиційної діяльності дає можливість інвесторам диверсифікувати свій портфель та отримувати дохід від купівлі-продажу фінансових активів;

– інвестиції в нерухомість – це інвестиції, які здійснюються у нерухомість, таку як житлові будинки, комерційні приміщення, земельні ділянки тощо. Інвестування в нерухомість може бути вигідним з точки зору отримання орендної плати або приросту вартості майна;

– інвестиції в інфраструктуру – це інвестиції, спрямовані на розвиток транспортної, енергетичної, комунікаційної та інших видів інфраструктури. Інвестування в інфраструктуру сприяє покращенню життєвого рівня населення та стимулює економічний розвиток;

– інвестиції в технології та інновації – це інвестиції, спрямовані на розвиток нових технологій, інноваційних продуктів та послуг. Інвестування в цей сектор може стимулювати технологічний прогрес та збільшення конкурентоспроможності економіки;

2) за суб'єктами інвестування:

– державне інвестування, яке здійснюється державними органами влади за рахунок різних джерел, включаючи кошти державного бюджету, позичкові кошти, а також засоби державних підприємств та установ з власних та позичкових коштів;

– місцеве інвестування, яке здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальних підприємств та установ з власних та позичкових коштів;

– іноземне інвестування, яке здійснюється іноземними державами, юридичними особами та громадянами іноземних держав;

– спільне інвестування, що здійснюється у формі спільних проєктів між різними суб'єктами, включаючи юридичних осіб та громадян України, юридичних осіб та громадян іноземних держав [3].

Залежно від виду інвестиційної діяльності може відрізнятися, у тому числі, її мета.

Наприклад, зі змісту положень Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» метою інвестування у фінансові інструменти (фінансове інвестування) може бути як отримання інвестиційного доходу від вкладених коштів та/або збереження вартості вкладених активів, так і набуття відповідних прав, що надаються власнику фінансових інструментів відповідно до законодавства, або в межах виконання повноважень щодо державного управління у відповідній сфері, або які є сторонами деривативних контрактів [5].

У ПК України інвестиційний прибуток визначається як дохід у вигляді позитивної різниці між доходом, отриманим платником податку від проведення операцій з цінними паперами з урахуванням курсової різниці, деривативами та корпоративними правами, випущеними в інших, ніж цінні папери, формах, та витратами на придбання таких інвестиційних активів [2].

Аналогічним чином, розраховується інвестиційний прибуток від інвестування у нерухомість, інші матеріальні об'єкти та цінності.

Метою інвестування в інноваційну діяльність є вдосконалення конкурентоздатних технологій, продукції або послуг, а також організаційно-технічних рішень виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, тобто фактично такою метою є не безпосереднє отримання доходу, а досягнення соціального або екологічного ефекту, що також не виключає можливості у підсумку підвищити прибуток від певного виду господарської діяльності.

Досліджуючи поняття та особливості інвестиційної діяльності за законодавством України, важливо вказати на специфіку методів правового регулювання цього виду господарської діяльності, що, головним чином, засновані на економічному стимулюванні інвестиційної діяльності.

Як зауважує з цього приводу Р. П. Бойчук, державна інвестиційна політика спрямована на створення суб'єктам господарювання необхідних умов для залучення та концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва, переважно у галузях, розвиток яких визначено як пріоритети структурно-галузевої політики, а також забезпечення ефективного і відповідального використання цих коштів та здійснення контролю за ним [7, с. 10].

При цьому економічні методи регулювання інвестиційної діяльності включають податковий механізм, амортизаційну політику, систему ціноутворення та фінансову політику [8, с. 204].

В умовах посилення дерегуляції господарської діяльності, економічні методи державного регулювання інвестиційної діяльності набувають важливого значення. Проте, адміністративно-правові методи не є такими, що повністю виключаються із системи методів державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні.

В. А. Вакалюк до адміністративно-правових методів регулювання умов здійснення інвестиційної діяльності відносить: розроблення нормативного законодавства; розроблення державних норм та стандартів в інвестиційній сфері; проведення державної експертизи державних програм та проектів; антимонопольні заходи тощо [9, с. 124].

Отже, особливістю методів державного регулювання інвестиційної діяльності є оптимальне поєднання методів економічного стимулювання та адміністративно-правових методів, що дозволяє досягти збалансованості між державними та суспільними інтересами, а також інтересами інвесторів як головної рушійної сили розвитку національної економіки.

Визначаючи основні засади правового регулювання інвестиційної діяльності, необхідно вказати, що сучасний стан законодавства характеризується деякими недоліками, зумовленими таким:

- складність та безсистемність законодавства у цій сфері, оскільки останнє включає чисельну систему кодексів, законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють окремі напрямки та види інвестиційної діяльності, положення яких не повністю упорядковані та узгоджені між собою;

- застарілість окремих норм законодавства. Наприклад, Закон України «Про інвестиційну діяльність», який є основним у цій сфері регулювання, прийнятий ще у 1991 році, а чисельні зміни та доповнення, що до нього вносилися, не повністю узгоджуються з актами більш пізнього періоду прийняття;

- складність процедур, пов'язаних з реалізацією інвестиційних проектів, які можуть бути бюрократичними та складними, що уповільнює інвестиційний процес;

- недостатня захищеність прав інвесторів, оскільки законодавство України не у повній мірі забезпечує достатній рівень захисту прав інвесторів, включаючи права на власність, права на отримання прибутку та інші права. Це може створювати ризики для інвесторів та зменшувати їхню впевненість у вкладенні капіталу в Україні.

Деякі науковці також вказують на такий недолік національного правового регулювання інвестиційної діяльності, як недостатня інтегрованість міжнародних норм в національне законодавство. Наприклад, О. А. Негода вважає, що шляхом імплементації норм міжнародного права у національне інвестиційне законодавство можна розширити об'єкти інвестування, до яких відносяться майно, майнові права та господарські операції. Таке розуміння інвестиції, на думку науковця, доречно закріпити й у вітчизняному законодавстві, що дасть змогу поєднати розуміння інвестиції як об'єкту правовідносин та юридичних підстав здійснення інвестування, що відображатиме економічну сутність інвестиції як господарської операції [10, с. 203].

Крім того, К. Гуменна з метою систематизації та уніфікації інвестиційного законодавства, забезпечення прозорості та зрозумілості державної політики та засад правового регулювання у сфері інвестиційної діяльності пропонує розробити Інвестиційний кодекс України [11].

Порядок державного регулювання інвестиційної діяльності визначається законодавством України. Ефективність діяльності держави оцінюється результатами використання її потенціалу з метою задоволення потреб суспільства. Держава повинна регулювати інвестиційний процес і бути відповідальною за його організацію, оскільки державна підтримка інвестиційної діяльності сприятиме розвитку ринкових відносин і конкуренції у сфері інвестицій [12, с. 7–9].

Можна підтримати наведену пропозицію та узагальнити інвестиційне законодавство в усіх сферах та всіх видів у єдиному кодексі, однак, за умови, якщо він буде розроблений з урахуванням міжнародних стандартів і включатиме механізми захисту прав інвесторів, вирішення спорів, а також стимули для стратегічних інвестицій. Однак для успіху цього процесу важливо враховувати потенційні виклики та забезпечити ефективне впровадження та виконання кодексу на практиці.

Висновки і перспективи. Таким чином, інвестиційна діяльність – це особливий вид господарської діяльності, що здійснюється фізичними, юридичними особами, державою або територіальними громадами шляхом розміщення інвестицій у матеріальні та нематеріальні об'єкти з метою отримання інвестиційного прибутку, досягнення іншого економічного, соціального або екологічного ефекту.

Основними особливостями інвестиційної діяльності є: різноманітність об'єктів інвестування (матеріальні та нематеріальні активи); специфічна мета, а саме – отримання прибутку, розвиток підприємницької діяльності, стимулювання економічного зростання та інновацій тощо; поєднання методів економічного стимулювання та адміністративно-правових методів у процесі державного регулювання інвестиційної діяльності.

Перспективою подальших досліджень у цій сфері можуть стати наукові пошуки особливостей оподаткування результатів інвестиційної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
3. Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text>.

4. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15#Text>.
5. Про ринки капіталу та організовані товарні ринки: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>.
6. С.О. Гуткевич Теоретичні засади правового регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Монографія. С.О. Гуткевич, В. О. Веклич, І. Г. Оніщенко та ін. К. : 2015. Т. 1. 310 с.
7. Бойчук Р. П. Форми, методи та інструменти державного регулювання інвестиційної діяльності. Право та інноваційне суспільство. 2016. № 2(7). с. 9–17.
8. Іванець М. Історичні і правові засади інвестиційної діяльності в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2024. № 1. С. 201–205.
9. Вакалюк В. А. Правове регулювання інвестиційної діяльності в Україні. Економіка та управління національним господарством. 2017. Вип. 16. С. 122–126.
10. Негода О. А. Поняття інвестицій у законодавстві України та країн-членів Європейського Союзу. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 12. С. 200–203.
11. Гуменна К. Систематизація інвестиційного законодавства України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2013. Вип. 12. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26836/gumenna.pdf>.
12. С.О. Гуткевич Інвестування: міжнародний досвід. Монографія / С.О. Гуткевич, П.О. Сидоренко, А.С. Соломко, Р. Смик, В. Рябенко; за заг. Ред. Проф. Гуткевич С.О. Харків: Діса плюс, 2017. Т. 2. 216 с.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.14>

О. В. Агапова, кандидат юридичних наук, вчений секретар
Науково-дослідного центру незалежних судових експертиз
Міністерства юстиції України

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЮСТИЦІЇ УКРАЇНИ

На основі аналізу чинного законодавства України, останніх наукових підходів адміністративно-правової науки та європейської правової думки, розглянуто основні принципи діяльності у сфері юстиції України. Автором підкреслюється, що важливого значення в умовах євроінтеграції відводиться «the principles of good governance», що забезпечують адекватне управління та прийняття рішень. Акцентовується, що поряд із цими принципами важливу роль відіграють і нові принципи забезпечення публічного адміністрування та виокремлюються такі принципи як інноваційність, синергія, інклюзія тощо. В межах дослідження встановлено, що виходячи із закріплених за Міністерством юстиції України завдань, можна виокремити окремі принципи що притаманні сфері експертного забезпечення правосуддя; сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); сфері виконання кримінальних покарань та пробачії; сфері нотаріату; сфері безоплатної правничої допомоги; сфері діяльності арбітражних керуючих та з питань банкрутства; сфері архівної справи і діловодства. Визначено основні принципи діяльності для кожної із сфер, що наведені у галузевих нормативно-правових актах. Окрім цього, у статті автором зазначається, що принципи публічного адміністрування у сфері юстиції – це головні положення, що визначають сутність, зміст, спрямованість і форми діяльності підпорядкованих Міністерству юстиції України суб'єктів, а також загальні засади реалізації основних напрямів діяльності у сфері юстиції, для захисту прав і свобод людини і громадянина та забезпечення справедливості.

Ключові слова: принципи, сфера юстиції, суб'єкти публічного адміністрування спеціальної компетенції, адміністративне право, Міністерство юстиції України.

O. V. Agapova. Principles of activity in the justice area of Ukraine

Based on the analysis of the current legislation of Ukraine, the latest scientific approaches of administrative and legal science and European legal opinion, the main principles of activity in the justice area of Ukraine are considered. The author emphasizes that "the principles of good governance", which ensure adequate management and decision-making, are of great importance in the context of European integration. It is emphasized that along with these principles, new principles of public administration also play an important role, and such principles as innovativeness, synergy, inclusion, etc. are singled out. Within the framework of the study, it was established that based on the tasks assigned to the Ministry of Justice of Ukraine, it is possible to single out certain principles inherent in the Ukrainian forensic science area; in the area of organization of enforcement of decisions of courts and other bodies (officials); the area of execution of criminal punishments and probation; notary field; in the field of free legal aid; in the area of activity of arbitration managers and on bankruptcy matters; in the field of archival affairs and record keeping. The main principles of activity for each of the areas, which are given in the industry normative legal acts, have been defined. In addition, the author states in the article that the principles of public administration in the justice area are the main provisions that determine the essence, content, direction and forms of activity of the subjects subordinate to the Ministry of Justice of Ukraine, as well as the general principles for the implementation of the main areas of activity in the justice area, to protect the rights and freedoms of man and citizen and ensure justice.

Key words: principles, justice area, subjects of public administration of special competence, administrative law, Ministry of Justice of Ukraine.

Постановка проблеми. Розвиток публічного адміністрування в умовах європейської інтеграції сприяє осмисленню європейських підходів до застосування базових та керівних ідей для покращення функціонування сфери юстиції. Принципи публічної адміністрації є тими засадами, що огортають процес діяльності суб'єктів публічної адміністрації та створюють своєрідні умови для належної організації та функціонування сфери юстиції та її позасудової складової. Аналіз основних принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері юстиції є метою даної статті, що дозволить визначити та розкрити їх зміст. Вважаємо, що дослідження принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері юстиції є актуальним для науки адміністративного права, та й такими, що потребують більш ґрунтовного аналізу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В адміністративно-правовій науці існує безліч підходів до класифікації принципів публічного адміністрування. Ю. Палагнюк досліджуючи механізми формування та реалізації державної євроінтеграційної політики дійшла до висновку, «...що процес формування

та реалізації державної євроінтеграційної політики повинен ґрунтуватися на принципах демократичного врядування, насамперед на принципах «доброго врядування» з участю громадян у процесі формування, реалізації та оцінювання державної євроінтеграційної політики; а також на принципах законності, ефективності, відкритості і прозорості» [1, с. 12]. Слушними є міркування І. Грицяка, що «...реформування публічного управління в Україні слід орієнтувати на європейський досвід і передбачати упровадження принципів європейського управління. Саме таким шляхом відбувається розвиток і вдосконалення національних систем публічного управління держав – членів ЄС, що передбачає використання не лише стандартів і вимог управління, закладених у відповідних принципах, але й конкретніших засобів (інструментарію), завдяки яким досягаються поставлені цілі реформування. Так прояви «європеїзації» можна зустріти під час європеїзації загальних принципів суспільного розвитку (демократія, громадянство, дієвість і ефективність, верховенство права, ринкова економіка) і розвитком основних принципів державного управління (належне управління, відкритість, боротьба з поганим управлінням тощо)» [2, с. 4]. О. Замрій досліджуючи принципи публічного адміністрування в роботі органів місцевої влади зазначає, що «...принципи за ступенем узагальнення розподіляють на дві групи: загальні принципи організації та здійснення публічної влади та специфічні». До першої групи принципів, вчений відносить «...принципи демократизму; гуманізму; верховенства права». До другої групи, науковець їх називає «специфічні принципи», відносяться ті, що «...характеризують функціонування та організацію місцевого самоврядування як самостійної форми влади, такі як принцип гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; народовладдя; законності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності тощо» [3, с. 58–59].

І. Коліушко та В. Тимошук виділяють наступні принципи діяльності публічної адміністрації: «...1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації; 2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначених законом; 3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян; 4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язку публічної адміністрації зважати на наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності; 5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення необхідних результатів у вирішенні покладених на неї завдань при оптимальному використанні публічних ресурсів; 6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічної адміністрації, в тому числі судового; 7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність» [4, с. 26–27]. О. Карапетян, З. Гбур підкреслюють, що «...класичними принципами публічного адміністрування є: верховенство права; системність; демократичність; об'єктивність; субсидіарність; соціальна справедливість; службова співпраця; ефективність; зворотній зв'язок. Запропоновано до новітніх принципів формування системи публічного адміністрування відносити принципи: синергії, інклюзії, інноваційності, інновативності, принципи agile, бенчмаркінгу, інтерактивного комунікаційного зв'язку, контролінгу» [5].

Аналіз наукових підходів до визначення принципів діяльності дозволив встановити, що в умовах євроінтеграції важливу роль для розбудови ефективної системи публічного адміністрування у сфері юстиції відіграють так звані «the principles of good governance», що застосовуються для забезпечення адекватного управління та прийняття адекватних рішень. Втім, поряд із цими принципами важливу роль відіграють і нові принципи забезпечення публічного адміністрування, завдяки яким можна вести мову про вирішення актуальних завдань у сфері юстиції шляхом принципу інноваційності, синергії, інклюзії тощо.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228, визначено основні завдання у сфері юстиції. Це дає підстави для визначення основних принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, що підпорядковані Міністерству юстиції України та які діють: 1) у сфері експертного забезпечення правосуддя; 2) у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); 3) у сфері виконання кримінальних покарань та пробачії; 4) у сфері нотаріату; 5) у сфері безоплатної правничої допомоги; 6) у сфері діяльності арбітражних керуючих та з питань банкрутства; 7) у сфері архівної справи і діловодства.

У контексті євроінтеграційних процесів, варто враховувати також й те, що ключовими принципами, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до ЄС є Європейські принципи публічного адміністрування, що визначені у правових документах ЄС, зокрема, у положеннях Європейського Економічного Співтовариства (OECD) «European Principles for Public Administration (SIGMA papers)» [6]. Загальними принципами SIGMA, які всі країни-члени повинні, у свою чергу, застосовувати на внутрішньому рівні при застосуванні законодавства ЄС, є, серед іншого: принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, правової визначеності, захисту законних очікувань, недискримінації, права на слухання в процедурах прийняття адміністративних рішень, тимчасового захисту, справедливих умов для доступу осіб до адміністративних судів, позадоговірної відповідальності публічної адміністрації. Якщо спробувати систематизувати основні принципи адміністративного права, загальні для західноєвропейських країн, то можна

виділити такі групи: 1) надійність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність і 4) ефективність і результативність [6, с. 11]. Слід особливо наголосити, щодо ролі та значення принципів «належного» державного управління (good governance/administration). Ключовими принципами впровадження цієї концепції є: – верховенство права; – ефективність державних інститутів; – транспарентність; – підзвітність; – відповідальність; – поваги прав людини; – реальної участі всіх громадян у політичних процесах, які відбуваються в їх державі, а також в прийнятті рішень, що їх стосуються та ін [7].

В межах розгляду спеціальних принципів варто звернути увагу на галузеві нормативно-правові акти, які безпосередньо містять згадку про принципи та завдання діяльності окремих суб'єктів публічної адміністрації у сфері юстиції.

Так, відповідно до Закону України від 02.06.2016 № 1403-VIII «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», завданням органів державної виконавчої служби та приватних виконавців є своєчасне, повне і неупереджене виконання рішень, примусове виконання яких передбачено законом. Діяльність із реалізації зазначеного завдання здійснюється з дотриманням таких загальних та спеціальних принципів як то: верховенство права, законності, незалежності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, обов'язковості виконання рішень, диспозитивності, гласності та відкритості виконавчого провадження та його фіксування технічними засобами, розумності строків виконавчого провадження, співмірності заходів примусового виконання рішень та обсягу вимог за рішеннями [8].

У сфері експертного забезпечення правосуддя варто виокремити принципи судово-експертної діяльності, що визначені у ст. 3 Закону України від 25.02.1994 № 4038-XII а саме: законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження [9].

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» до системи принципів діяльності Державної кримінально-виконавчої служби України належать такі: законність; повага та дотримання прав і свобод людини та громадянина; гуманізм; позапартійність; єдиноначальність; колегіальність при розробці важливих рішень; взаємодія з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, благодійними і релігійними організаціями; відкритість для демократичного цивільного контролю [10].

Визначимо також принципи державної політики у сфері надання безоплатної правничої допомоги, що визначені у Законі України від 02.06.2011 № 3460-VI «Про безоплатну правничу допомогу», а саме: 1) верховенство права; 2) законність; 3) доступність безоплатної правничої допомоги; 4) забезпечення якості безоплатної правничої допомоги; 5) гарантоване державне фінансування [11].

Зазначимо, що наведений перелік принципів публічного адміністрування у сфері юстиції України не є вичерпним. Варто враховувати багатогранність діяльності у сфері юстиції України та багатосуб'єктний склад публічної адміністрації. У цілому можна прослідкувати єдність у підходах до визначення на законодавчому рівні принципів діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції.

Висновок. В широкому розумінні, принципи публічного адміністрування у сфері юстиції – це головні положення, що визначають сутність, зміст, спрямованість і форми діяльності підпорядкованих Міністерству юстиції України суб'єктів, а також загальні засади реалізації основних напрямів діяльності у сфері юстиції, для захисту прав і свобод людини і громадянина та забезпечення справедливості.

Наявну систему принципів публічного адміністрування у сфері юстиції можна описати як інтегровані в структурно-впорядковану єдність основні ідеї, виражені в нормативній формі або у формі стійких ідей юридичної практики, що мають відносну самостійність, стабільність, автономність функціонування і можливість взаємодії з іншими елементами всередині системи та іншими правовими системами в цілях найбільш повного врегулювання суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Палагнюк Ю. Механізми формування та реалізації державної євроінтеграційної політики України: автореф. дис. ... доктора наук з держ. управлін.: 25.00.02 / Миколаїв. Чорноморський державний університет імені Петра Могили. Миколаїв, 2019. 36 с.
2. Грицяк, І. А. "Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами." *Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління* 2 (2010): 5–11.
3. Замрій О. М. (2017) Застосування принципів публічного адміністрування в роботі органів місцевої влади. *Науковий вісник НЛТУ України. Серія економічна*, 2017, вип. 27, № 2. С. 58–61. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2017/27_2/13.pdf
4. Ефективна публічна адміністрація (довідник для міністрів) / автори-упорядники: І. Коліушко, В. Тимошук. – К., 2006. – 32 с.
5. Карапетян О. А., Гбур З. В. Роль публічного адміністрування в формуванні демократичного суспільства держави. URL: <http://www.investplan.com.ua/?op=1&z=7566&i=11#:~:text=Так%2C%20класичними%20принципами%20публічного%20адміністрування,ефективність%3B%20зворотній%20зв%27язок>.
6. European Principles for Public Administration / SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing. (1999), p. 8. http://www.oecd-ilibrary.org/governance/europeanprinciples-for-public-administration_5kml60zwd7h-en, PDF;

Sustainable Institutions for European Union Membership / SIGMA Papers, No. 26, OECD Publishing. (1998) pp. 8–9. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kml611h8s30.pdf>

7. About good governance : OHCHR and good governance // United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). URL: <https://www.ohchr.org/en/good-governance/about-good-governance>

8. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 53. Ст. 1851. Ред. від 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1403-19#Text>

9. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232. Ред. від 01.01.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text>

10. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 29. Ст. 1697. Ред. від 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text>

11. Про безоплатну правничу допомогу : Закон України від 02.06.2011 № 3460-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 51. Ст. 2009. Ред. від 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

Д. В. Великодний, доктор філософії у галузі права

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ ТА КООРДИНАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
ПРОКУРАТУРИ ЯК ОБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

Стаття присвячена висвітленню дискусійних питань, що виникають при дослідженні таких адміністративно-правових явищ як «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури». Констатовано, що в науковій літературі представлені суперечливі думки як з приводу змісту понять «взаємодія органів прокуратури» і «координаційна діяльність прокуратури», так їх співвідношення. До проблемних і дискусійних питань, які виникають під час дослідження взаємодії органів прокуратури і координаційної діяльності в прокуратурі, відносяться: 1) використання «державоцентристської» та ігнорування «людиноцентристської» концепцій при розкритті змісту взаємодії прокуратури із іншими учасниками суспільних відносин, що дозволяє розкрити їх сутність через призму інтересів держави, але віддаляє від задоволення потреб суспільства (особливо, коли мова йде про взаємодію прокуратури і громадськості); 2) наявність у висновках і визначеннях формально-логічних вад, що зменшує їх наукове значення для майбутніх досліджень діяльності прокуратури. Запропоновано взаємодію органів прокуратури із громадськістю визначати як діяльність даних органів по налагодженню зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадськістю. Визнання відносин взаємодії органів прокуратури України з громадськістю «публічно-партнерськими», означає, що за своєю суттю ці відносини залишаються публічно-владними, але в них збільшується доля автономності і ініціативності з боку громадськості. Взаємодію ж органів прокуратури із іншими суб'єктами публічного управління запропоновано визначати як діяльність з питань інформування, обміну документами, залучення спеціалістів та вирішення інших нагальних питань, що потребують спільних і узгоджених між собою зусиль компетентних суб'єктів публічного управління. З'ясовано, що координаційна діяльність прокуратури полягає, по-перше, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між різними органами і службовими особами прокуратури щодо реалізації покладених на державний орган повноважень, по-друге, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між прокуратурою та іншими суб'єктами публічного управління (центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і ін.) в правоохоронній сфері.

Ключові слова: прокуратура, взаємодія, координація, координаційна діяльність, об'єкт адміністративно-правових досліджень.

D. Velikodnyi. Interaction of the prosecutor's office and coordination activities of the prosecutor's office as objects of administrative and legal research

The article is devoted to the coverage of debatable issues that arise during the study of such administrative and legal phenomena as "interaction of the prosecutor's office" and "coordinating activities of the prosecutor's office." It has been established that the scientific literature presents conflicting opinions both regarding the content of the concepts "interaction of the prosecutor's office" and "coordination activity of the prosecutor's office", as well as their relationship. The problematic and debatable issues that arise during the study of the interaction of the prosecutor's office and coordination activities in the prosecutor's office include: 1) the use of "state-centered" and ignoring "people-centered" concepts when revealing the content of the interaction of the prosecutor's office with other participants in social relations, which allows to reveal their essence through the prism of the interests of the state, but distances it from meeting the needs of society (especially when it comes to the interaction between the prosecutor's office and the public); 2) the presence of formal and logical flaws in the conclusions and definitions, which reduces their scientific significance for future studies of the activities of the prosecutor's office. It is proposed to define the interaction of the prosecutor's office with the public as the activity of these bodies to establish relations with the population of Ukraine, which creates favorable conditions for the emergence and development of public partnership relations between the prosecutor's office and the public. Recognizing the relations of interaction between the prosecutor's office of Ukraine and the public as "public-partnership" means that these relations remain public-authority in nature, but the share of autonomy and initiative on the part of the public increases. It is proposed to define the interaction of the prosecutor's office with other subjects of public administration as activities related to informing, exchanging documents, involving specialists and solving other urgent issues that require joint and coordinated efforts of competent subjects of public administration. It was found that the coordination activity of the prosecutor's office consists, firstly, in coordination through an officially designated coordinator of actions between various bodies and officials of the prosecutor's office regarding the implementation of the powers entrusted to the state body, and secondly, in coordination through a designated official coordinator of actions between the prosecutor's office and by other subjects of public administration (central bodies of executive power, bodies of local self-government, etc.) in the field of law enforcement.

Key words: prosecutor's office, interaction, coordination, coordination activity, object of administrative and legal research.

Постановка проблеми. Частина друга ст. 25 Закону України «Про прокуратуру» передбачає, що «Генеральний прокурор, керівники відповідних прокуратур, їх перші заступники та заступники відповідно до розподілу обов'язків координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері

протидії злочинності» [1, ст. 25]. Отже координаційна діяльність здійснюється органами прокуратури, що офіційно підтверджується положеннями чинного законодавства. Втім, Закон України «Про прокуратуру» жодним чином не регламентує специфіку взаємодії органів прокуратури між собою та з іншими суб'єктами публічного управління. Цей факт не означає, що такої взаємодії взагалі не існує і вона жодним чином не регулюється нормами національного законодавства. В цьому аспекті можна згадати спільний наказ Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16 червня 2022 року «Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довкілля», яким визначалась процедура взаємодії між органами прокуратури та іншими правоохоронними органами під час виявлення порушень законодавства, що можуть містити ознаки кримінальних правопорушень проти довкілля [2].

Таким чином, поняття «координаційна діяльність прокуратури» та «взаємодія прокуратури з іншими суб'єктами публічного управління» змістовно розмежовані між собою в чинному законодавстві, що в свою чергу стало причиною активізації адміністративно-правових досліджень у цій сфері.

У зв'язку із цим, набуває актуальності аналіз понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури» як об'єктів адміністративно-правових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів прокуратури із іншими суб'єктами (публічно-владними суб'єктами, громадськістю і ін.) у правоохоронній діяльності, а також проблеми реалізації прокуратурою координаційної діяльності висвітлюються в працях таких адміністративістів, як О. В. Агеєв, М. М. Бурбика, С. А. Кулинич, Я. О. Ліховіцький, В. А. Миколенко, Т. Є. Мироненко, С. Циганок, В. В. Шуба та ін.

Разом з тим, в науковій літературі представлені суперечливі думки як з приводу змісту понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури», так і їх співвідношення.

Мета статті – аналіз і висвітлення дискусійних питань, що виникають при дослідженні таких адміністративно-правових явищ як «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури».

Результати дослідження. В науковій літературі представлено достатньо багато комплексних та корисних для розвитку адміністративно-правової науки і національного законодавства думок щодо розкриття змісту і співвідношення понять «взаємодія органів прокуратури» та «координаційна діяльність прокуратури».

Зокрема, Т. Є. Мироненко в праці «Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю» [3], по-перше, констатує, що поняття «взаємодія» і «координація» не є тотожними поняттями, по-друге, розкриває координацію як одну із чисельних функцій «управління взаємодією» органів прокуратури з громадськістю. Давайте проаналізуємо, на скільки такі висновки є корисними для розвитку науки адміністративного права та національного законодавства у сфері координаційної діяльності прокуратури.

1. Т. Є. Мироненко пропонує визначення поняття «управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю». На його думку, це «активна цілеспрямована діяльність означених органів із формування зв'язків з активними верствами населення України, за допомогою яких створюються умови для удосконалення діяльності органів прокуратури та побудови в Україні громадянського суспільства» [3, с. 48].

По-перше, з точки зору сучасної теорії адміністративного права важко сприймається словосполучення «управління взаємодією органів з громадськістю». В радянські часи, коли держава намагалася або регулювати всі суспільні відносини, або керувати ними чи принаймні контролювати їх розвиток, дане словосполучення не викликало б жодних заперечень. Коли ж мова йде про розбудову в Україні демократичної і правової держави, а також коли адміністративне право офіційно втратило статус «управлінської галузі права», словосполучення «управління взаємодією органів з громадськістю» сприймається як архаїчне судження. Мова йде про сферу, де виникли і активно розвиваються, так звані, «владно-партнерські» відносини. Прокуратура, як і інші органи держави, працюють, в першу чергу, для громадськості, для задоволення її потреб у громадській безпеці, у недоторканості особи, у повазі, охороні та захисті суспільних інтересів тощо. Тому говорити про взаємодію державних органів і громадськості як про прояв державного управління, значить бути прибічником державоцентристських поглядів на взаємовідносини держави і суспільства. В Україні з 90-х років минулого століття проголошені людиноцентристські засади як реформування адміністративного права, так і формування відносин між державою та суспільством. Намагання ж за вуха притягнути архаїчні уявлення про державне управління та використати їх у сфері адміністративно-правових досліджень, на нашу думку, приречені на невдачу, бо не відповідають ідеям «людиноцентризму», «правової держави» і «демократичної держави». Визнання ж відносин взаємодії органів прокуратури України з громадськістю «публічно-партнерськими», означає, що за своєю суттю ці відносини залишаються публічно-владними, але в них збільшується доля автономності і ініціативності з боку громадськості. Наголошуємо, що прокуратура в Україні не зможе суттєво реформуватися то тих пір, поки вона, як орган державної влади, буде позиціонувати себе як «суб'єкт державного управління»,

який в односторонньому порядку вирішує замість суспільства, що таке «добро» і «зло», що є «духовним» чи «аморальним» для суспільства, що є «суспільно корисним» та «суспільно шкідливим».

По-друге, у своєму визначенні «управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю» Т. Є. Мироненко використовує поняття «цілеспрямована діяльність». Будь-яка державна діяльність є цілеспрямованою, інакше б виникали сумніви щодо правосуб'єктності таких державних органів. Не існує «нецілеспрямованої» державної діяльності, а тому дивно, що очевидна ознака, яка притаманна будь-якій діяльності (комерційній, благодійній, публічно-владній тощо), подається у визначенні Т. Є. Мироненко як ознака, яка допомагає розрізнити взаємодію органів прокуратури з громадськістю і інші види діяльності, що здійснює сьогодні прокуратура України.

По-третє, Т. Є. Мироненко вважає, що при формуванні зв'язків з громадськістю необхідно контактувати виключно із активними верствами населення. Проблема тут полягає в тому, що за роки незалежності нашої країни доля соціально активного населення в ньому залишається дуже малою. І це проблема не тільки прокуратури. Це загальноукраїнська проблема, бо соціально-активна меншість дуже часто нав'язує своє бачення суспільних проблем і шляхів їх вирішення соціально-неактивній меншості, що породжує протиріччя у суспільстві.

По-четверте, Т. Є. Мироненко характеризує взаємодію органів прокуратури і громадськості як «активну діяльність». Не буває «неактивної діяльності». Національне законодавство чітко класифікує види зовнішніх проявів публічно-владних суб'єктів – рішення, дії та бездіяльність (наприклад, частина друга ст. 2 КАС України [4, ст. 2]). Це означає, що будь-яка діяльність (у вигляді прийняття рішень чи вчинення дій) за своєю сутністю може бути тільки «активною».

Як бачимо, у визначенні Т. Є. Мироненко є багато формально-логічних вад, що зменшує його наукове значення для майбутніх досліджень взаємовідносин прокуратури та громадськості. Тому, враховуючи висловлені вище нами зауваження до визначення Т. Є. Мироненко, пропонуємо наступне авторське визначення взаємодії органів прокуратури і громадськості:

«Взаємодія органів прокуратури і громадськості це діяльність означених органів із формування зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадськістю».

2. Т. Є. Мироненко, на підставі державоцентристських підходів до взаємодії державних органів та громадськості, пропонує розгалужену систему функцій управління взаємодією органів прокуратури з громадськістю, серед яких згадується і координаційна функція. Зокрема, до функцій узгодженості взаємодії органів прокуратури з громадськістю вчений відносить функції: а) керівництва; б) організації; в) координації; г) контролю [3, с. 48]. Тобто поняття «взаємодія» набуває широкого трактування, адже його зміст включає: 1) одностороннє волевиявлення обов'язкового виконання вимог (керування); 2) матеріально-технічне забезпечення і фінансування (організацію); 3) здійснення узгоджених дій (координацію); 4) забезпечення належного дотримання вимог законодавства (контроль). На нашу думку, «взаємодія» це співпраця, яка іноді (особливо, коли мова йде про взаємодію державного органу із громадськістю) потребує адміністрування, матеріально-технічного забезпечення, узгодження спільних дій, також чітко визначених рамок взаємодії (правил взаємодії). Тому вважаємо, що немає «функцій узгодженості взаємодії органів прокуратури з громадськістю», а є інструменти публічного адміністрування (інструменти реалізації публічно-владних повноважень), які забезпечують якість і ефективність взаємодії органів прокуратури з громадськістю.

3. Т. Є. Мироненко пропонує наступне визначення функції координації: «Функція координації – забезпечення упорядкованих взаємозв'язків між елементами системи органів прокуратури і прокурорськими працівниками з метою узгодження дій щодо реалізації рішень, об'єднання спільних зусиль, у вирішенні загальних завдань взаємодії з громадськістю» [3, с. 43]. Давайте поставимо собі питання: «Для чого прокуратурі потрібні зв'язки із громадськістю?».

На це питання спробував дати відповідь С. Циганок. Вчений вважає, що є об'єктивні причини, які не дають можливість прокуратурі збільшувати

комунікативні зв'язки із громадськістю (тайна розслідування, державна таємниця, службова інформація і ін.). Існуюча ж комунікація органів прокуратури із громадськістю повинна дотримуватися наступних вимог:

- «інформувати громадськість про прокурорську діяльність у цілому;
- визначити цільову аудиторію для кожного типу комунікації (широка громадськість, спеціалізовані засоби масової інформації і ін.);
- визначити засоби комунікації, які, по-перше, є в наявності у прокуратури, по-друге, будуть доречними для комунікації з відповідною соціальною групою;
- визначити ситуації, в яких певна соціальна група потребує отримання офіційної інформації;
- визначити обсяг інформації, який прокуратура з огляду на вимоги чинного законодавства може надати громадськості в широкому сенсі чи окремій соціальній групі» [5, с. 109].

Тобто головна ідея взаємодії органів прокуратури і громадськості – інформування громадськості в широкому сенсі та окремих верств населення (соціальних груп).

У зв'язку із цим, С. Циганок пропонує покращити комунікацію між органами прокуратури і громадськістю шляхом поширення таких форм взаємодії: «а) веб-сайти прокуратури чи конкретних прокурорів; б) дні відкритих дверей в прокуратурі; в) прес-конференції, особливо з питань звітності за конкретний період; г) участь прокурорів у публічних дебатах (у медіа просторі, на конференціях і ін.); г) створення спеціальних телевізійних програм; д) присутність у соціальних мережах, особливо у Facebook» [5, с. 109]. Більшість пропозицій, що висловив С. Циганок, підтримуємо, адже їх впровадження і поширення дасть можливість в повній мірі реалізувати принцип прозорості у діяльності прокуратури. Втім, хочемо висловити два застереження. Перше стосується того, що стиль «інформування суспільства» багатьох державних органів став подібним стилю, що використовують комерційні організації – рекламування себе, своїх товарів, що виробляються, і послуг, що надаються. Такий підхід при наповненні, наприклад, веб-сайтів державних органів мінімізує можливості суспільства, наприклад, контролювати їх діяльність. Друге застереження стосується того, що прокуратура не повинна перетворюватись в активного суб'єкта надання медійних послуг чи учасника соціальних мереж. У прокуратури є конституційно визначені функції, на реалізації яких вона і повинна зосередитись. На нашу думку, будь-які намагання залучити прокуратуру до суспільних дискусій, телевізійних шоу і обговорень у соціальних мережах, будуть відволікати прокуратуру від виконання її безпосередніх обов'язків.

Отже, повертаючись до визначення функції координації, яке запропонував Т. Є. Мироненко, то погоджуємося із тим, що комунікація прокуратури із громадськістю та комунікація поліції із громадськістю суттєво різняться між собою. Наприклад, Розділ VIII Закону України «Про поліцію» [6] передбачає достатньо великий перелік форм взаємодії поліції та громадськості (опублікування на офіційних веб-порталах звітів про діяльність, висловлення недовіри керівникам органів поліції, реалізація спільних проєктів, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських і ін.). Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» [7] передбачає не тільки можливість створення громадських об'єднань для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, а й той факт, що їх повсякденна робота «організовується, спрямовується і контролюється відповідними органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України» [7, ст. 3]. Це дозволяє більш широкого трактувати зміст координаційної функції поліції. Більш того, ст. 16 цього ж нормативно-правового акту передбачає, що координацію та контроль за діяльністю громадських формувань здійснюють «місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції спільно з органами Національної поліції та підрозділами Державної прикордонної служби України» [7, ст. 16]. Тому реалізація функції координації у сфері взаємодії органів поліції і громадськості полягає: а) в узгодженні дій між органами і службовими особами поліції щодо форм, способів і меж спілкування із громадськістю; б) в узгодженні дій між поліцією та суб'єктами громадськості щодо забезпечення правопорядку та державного кордону. Функція ж координації у сфері взаємодії прокуратури з громадськістю полягає виключно в узгодженні дій між органами і службовими особами прокуратури щодо форм, способів і меж спілкування із громадськістю.

При розгляді адміністративно-правового статусу прокуратури В. А. Миколенко, посилаючись на норми чинного законодавства, теж розрізняє поняття «взаємодія» та «координація» [8, с. 127]. Зокрема, запропоновано наступні критерії розмежування цих понять:

- наявність у «координації» такого обов'язкового учасника як координатор, який наділяється по відношенню до інших учасників повноваженнями щодо узгодження спільних дій;
- взаємодія відбуватися серед рівних по відношенню один до одного учасників, що узгоджують спільні дії;
- відносини взаємодії виникають при наявності двох учасників (хоча їх може бути і більше), тоді як відносини координації потребують наявності не менше трьох учасників;
- організаційна незлагодженість або конфлікти, які виникають при співпраці, краще вирішуються при координації ніж при взаємодії.

Не вважаємо себе прибічниками такого радикального розмежування змісту понять «взаємодія» і «координація», бо, на нашу думку, координація є одною із форм взаємодії, так званою «керованою формою взаємодії».

Висновки. На підставі проведеного дослідження були зроблені наступні висновки.

Запропоновано взаємодію органів прокуратури із громадськістю визначати як діяльність даних органів по налагодженню зв'язків із населенням України, що створює сприятливі умови для виникнення та розвитку публічно-партнерських відносин між органами прокуратури і громадськістю. Взаємодію ж органів прокуратури із іншими суб'єктами публічного управління запропоновано визначати як діяльність з питань інформування, обміну документів, залучення спеціалістів та вирішення інших нагальних питань, що потребують спільних і узгоджених між собою зусиль компетентних суб'єктів публічного управління.

Координаційна діяльність прокуратури полягає, по-перше, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між різними органами і службовими особами прокуратури щодо реалізації покладених на державний орган повноважень, по-друге, в узгодженні через офіційно визначеного координатора дій між прокуратурою та іншими суб'єктами публічного управління (центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування і ін.) в правоохоронній сфері.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2–3. Ст. 12.
2. Про затвердження Порядку взаємодії між органами прокуратури, Національної поліції України, Служби безпеки України, уповноваженими органами державного нагляду (контролю), державними спеціалізованими установами під час виявлення та здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень проти довілля: наказ Генерального прокурора, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і Міністерства аграрної політики та продовольства України від 16.06.2022 року № 94/363/150/226/356. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v094_905-22#Text
3. МIRONENKO T.E. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2008. 190 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446
5. ЦИГАНOK C. Правові засади взаємодії органів прокуратури із ЗМІ та громадськістю. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 10. С. 107–110.
6. Про поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22.06.2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338.
8. МИКОЛЕНКО В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Міжрегіональна Академія управління персоналом. Київ, 2011. 187 с.

УДК 343.148 8.

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.16>

С. О. Касапоглу, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,

ЗАПОБІЖНІ ЗАХОДИ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ: ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТА УМОВИ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПУ ЮРИДИЧНОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ У НОРМАХ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Автором розглянуті правозастосовну практику під час дії воєнного стану щодо застосування заходів запобігання, визначених у Главі 18 Кримінального процесуального кодексу України. Здійснено спробу розкрити мету і зміст запобіжних заходів, визначити процесуальні підстави для їх застосування, скасування або зміни та охарактеризувати які особливості застосування запобіжних заходів у період дії воєнного стану. Для цього проведено аналіз законодавчого та нормативно-правового регулювання запобіжних заходів з моменту введення воєнного стану, враховані наукові позиції вчених і практиків щодо важливості дотримання принципу юридичної визначеності у змінах до кримінального та кримінального процесуального законодавства, а також розглянуто які наслідки його порушення у правозастосовній практиці. Окрім цього, на основі рішень Конституційного Суду України означено роль принципу правової визначеності як елемента верховенства права та як це впливає на обмеження основних прав людини та громадянина.

На основі аналізу стану здійснення правосуддя у кримінальних провадженнях за 2023 рік розглянуто які рішення приймав слідчий суддя (виносив ухвали про застосування запобіжних заходів та які найчастіше запобіжні заходи застосовувались у період дії воєнного стану).

Проаналізовані висновки із судової практики апеляційних та касаційних інстанцій Верховного Суду, Рішення КСУ, дали змогу зробити висновок, що запобіжні заходи у кримінальному провадженні використовують для забезпечення належної процесуальної поведінки підозрюваного або обвинуваченого та виконання завдань кримінального провадження в умовах воєнного стану. Все вищезначене може сприяти удосконаленню порядку здійснення кримінального провадження під час війни з урахуванням приписів актів міжнародного права та національного законодавства.

Ключові слова: запобіжні заходи у кримінальному провадженні, воєнний стан, принцип юридичної визначеності, кримінальне процесуальне законодавство, нормативно-правове регулювання запобіжних заходів, досудове провадження та судовий розгляд кримінальних правопорушень, превентивні заходи кримінально-процесуального примусу.

S. O. Kasapoglu. Precautionary measures during a state of martial: features of the application and conditions of compliance with the principle of legal certainty in the rules of criminal procedural legislation

The author considered the law enforcement practice during martial law regarding the application of prevention measures defined in Chapter 18 of the Criminal Procedure Code of Ukraine. An attempt was made to reveal the purpose and content of preventive measures, to determine the procedural grounds for their application, cancellation or change, and to characterize the features of the application of preventive measures during the period of martial law.

For this, an analysis of the legislative and regulatory regulation of preventive measures since the introduction of martial law was carried out, the scientific positions of scientists and practitioners regarding the importance of observing the principle of legal certainty in changes to criminal and criminal procedural legislation were taken into account, and the consequences of its violation in law enforcement practice were considered. In addition, based on the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, the role of the principle of legal certainty as an element of the rule of law and how it affects the restriction of basic human and citizen rights is determined.

Based on the analysis of the state of administration of justice in criminal proceedings for the year 2023, it was considered what decisions the investigating judge made (decisions on the application of preventive measures and which preventive measures were most often applied during the period of martial law).

The analyzed conclusions from the judicial practice of the appellate and cassation instances of the Supreme Court, the Decision of the Supreme Court, made it possible to conclude that preventive measures in criminal proceedings are used to ensure the proper procedural behavior of the suspect or the accused and to fulfill the tasks of criminal proceedings under martial law. All of the above can contribute to the improvement of the procedure for carrying out criminal proceedings during war, taking into account the prescriptions of acts of international law and national legislation.

Key words: preventive measures in criminal proceedings, martial law, the principle of legal certainty, criminal procedural legislation, normative and legal regulation of preventive measures, pretrial proceedings and judicial review of criminal offenses, preventive measures of criminal procedural coercion.

Актуальність теми. Мета будь-якого процесуального законодавства спрямована на справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, на забезпечення гарантій встановлення істини та покарання особи, винної у вчиненні злочину, у тому числі за рахунок застосування таких процесуальних

механізмів як перегляд обґрунтованості подальшого застосування запобіжного заходу; можливість подати слідчому судді клопотання про скасування чи зміну такого заходу, апеляційне оскарження окремих, визначених КПК України ухвал слідчого судді тощо.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України в Україні введено воєнний стан (Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 зі змінами) [1] та внесено зміни до деяких законодавчих актів, у тому числі Закон України «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану» [2].

Ця ситуація вплинула на функціонування всіх інституцій, у тому числі правоохоронний сектор, де рішення повинні прийматись у певні строки та з дотриманням усіх законодавчих вимог.

Ю. Сласв, розкриваючи особливості застосування заходів забезпечення кримінального провадження в умовах воєнного стану, зважає на те, що в тексті КПК України зазначаються юридичні дефініції – умови воєнного стану (ч. 3 статті 7 КПК України, ст. 615 КПК України), під час дії воєнного стану (абзац 8 ч. 4 ст. 183 КПК України). Остання дефініція характеризує кримінальний процесуальний час, передбачається в сфері нормативно-правового регулювання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. прямо обумовлена (детермінована) доктринальною фундацією кримінального процесуального часу [3, с. 47].

З метою забезпечення здійснення досудового провадження та судового розгляду кримінальних правопорушень законодавцем передбачено запобіжні заходи, як найбільш суворий вид кримінально-процесуального примусу. Такі заходи застосовуються у випадках, коли є підстави вважати, що підозрюваний, обвинувачений або підсудний можуть переховуватись від слідства та суду або будуть заважати встановленню істини по справі, або навіть будуть продовжувати займатися злочинною діяльністю, то застосувавши запобіжні заходи, можна запобігти цьому. З-поміж означеного, запобіжні заходи слугують різновидом превентивних заходів кримінально-процесуального примусу, що полягають у позбавленні волі або обмеженні свободи підозрюваного, обвинуваченого на певний період часу. Вони призначені для врегулювання правових відносин, що виникають у сфері кримінального судочинства, у всіх випадках, коли необхідно виключити для підозрюваного, обвинуваченого можливість переховатися від органів досудового розслідування або суду чи іншим чином зашкодити встановленню істини.

Однак існує ряд пересторог для ефективного правозастосування. Так, з початку повномасштабного вторгнення практики й науковці наголошують на важливості уніфікації термінології у кодифікованих актах та інших законодавчих актах з метою усунення порушень прав громадян та значної кількості оскаржень у зв'язку з неточним/невірним застосуванням норм законодавства.

М. І. Хавронюк, висловлюючи пересторогу «законодавчого колапсу» та негативних наслідків у процесуальній діяльності після набрання чинності таких змін, опублікував статтю «Порушення принципу юридичної визначеності у змінах до Кримінального кодексу під час війни». Фактично, одним і тим самим Законом від 15 березня 2022 року № 2124-IX, прийнятим з порушенням частини 6 статті 3 Кримінального кодексу України «Зміни до законодавства України про кримінальну відповідальність можуть вноситися виключно законами про внесення змін до цього Кодексу та/або до кримінального процесуального законодавства України про адміністративні правопорушення» [4].

Із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування в правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (*Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005*) [5].

Одним із елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (*Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України „Про міліцію“ від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010*) [6].

Вчені-процесуалісти Т. Г. Фоміна, В. В. Рогальська теж наголошували на динамічності кримінального процесуального законодавства та необхідності його правового аналіз з моменту введення воєнного стану та кількості змін, що вносились до кримінального процесуального законодавства та передусім стосувались удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в нових умовах. До таких, як зазначають вчені, слід віднести і особливості застосування запобіжних заходів в умовах воєнного стану, наприклад, тримання під вартою та прийняття рішення про надання дозволу на здійснення затримання з метою приводу. Тим самим законодавець оминув питання щодо регламентації порядку обрання усіх інших запобіжних заходів.

Так, зокрема, в положеннях п. 2 ч. 1 ст. 615 КПК встановлена екстраординарна та виняткова процедура обрання зазначених запобіжних заходів керівником відповідного органу прокуратури. Згідно з положеннями вказаної статті, ініціює обрання тримання під вартою та здійснення затримання з метою приводу прокурор, або слідчий за погодженням із прокурором шляхом подання відповідного клопотання. Інші запобіжні заходи (особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт а також запобіжні заходи, що застосовуються до певних категорій осіб, статус яких обумовлено віком, психічним станом або пов'язано з екстрадицією) обираються в умовах воєнного стану за рішенням слідчого судді. Така позиція законодавця, на наше переконання, є не зовсім зрозумілою, оскільки надавши право обирати винятковий запобіжний захід прокуророві, можливість застосовувати менш суворі запобіжні заходи він залишив слідчому судді. Строк застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою згідно зі ст. 616 КПК становить – 30 діб. Дані нормативні приписи стосуються випадків, коли тримання під вартою обирається: а) щодо осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109-115, 121, 127, 146, 146¹, 147, 152-156¹, 185, 186, 187, 189-191, 201, 255-255², 258-258⁵, 260-263¹, 294, 348, 349, 365, 377-379, 402-444 КК; б) у виняткових випадках [7].

На основі викладеного та проаналізованого, погоджуюсь з висновками Т.Г. Фоміної та В.В. Рогальської, які зазначають, що положення п. 2 ч. 1 ст. 615 КПК враховують вищезазначені випадки обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою щодо осіб, підозрюваних у вчиненні інших тяжких чи особливо тяжких злочинів, якщо затримка в обранні запобіжного заходу може призвести до втрати слідів кримінального правопорушення чи втечі особи, яка підозрюється у вчиненні таких злочинів. Окрім цього, поділяю думку науковиць, що виключне право обрання запобіжного заходу прокурором – тримання під вартою фактично призводить до того, що слідчий суддя може обирати тільки менш суворі запобіжні заходи. Тому у подальших наукових дослідженнях слід розглянути більш детально це питання.

Далі вважаю доцільним більш предметно вказати які саме зміни були внесені до статті 176 КПК України Розділу Глави 18. Запобіжні заходи, затримання особи § 1. Запобіжні заходи, затримання особи на підставі ухвали слідчого судді, суду.

Так, тільки з початку 2022 року були внесені 9 змін:

1) до частини 4 – коли запобіжні заходи застосовуються не тільки під час досудового розслідування, але й до початку підготовчого судового засідання – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження – судом за клопотанням прокурора;

2) частину п'яту статті 176 виключено на підставі Закону № 2531-IX від 16.08.2022;

3) доповнено статтю частиною 6 статті про те, що під час дії воєнного стану до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 109-114², 258-258⁶, 260, 261, 437-442 Кримінального кодексу України, за наявності ризиків, зазначених у статті 177 цього Кодексу, застосовується запобіжний захід, визначений пунктом 5 частини першої цієї статті (зміни вносились тричі щодо переліку статей Кримінального кодексу України);

4) на підставі з Рішення Конституційного Суду № 7-р(П)/2024 від 19.06.2024 частину шосту статті 176 визнано такою, що відповідає Конституції України (є конституційною);

5) доповнено статтю частиною 7 про те, що за клопотанням прокурора запобіжний захід може бути скасовано слідчим суддею, судом у випадках і в порядку, передбачених цим Кодексом;

6) внесені зміни на період дії воєнного стану щодо застосування запобіжних заходів до військовослужбовців, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених статтями 402-405, 407, 408, 429 Кримінального кодексу України, застосовується виключно запобіжний захід, визначений пунктом 5 частини першої цієї статті [8].

З приводу останньої зміни до статті 176 КПК України – це зміни від 19 червня 2024 року згідно Рішення Конституційного Суду № 7-р(П)/2024 від 19.06.2024 щодо визнання Частини шостої статті 176 такою, що відповідає Конституції України (є конституційною) у справі за конституційними скаргами С. А. Бичкова, А. А. Бая щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України.

Щодо інших змін до Глави 18. Запобіжні заходи, затримання особи буде, буде присвячено окреме дослідження.

В даному контексті варто послатись на положення з Рішення КСУ № 7-р(П)/2024 від 19.06.2024: «Досліджуючи приписи актів міжнародного права, Конституційний Суд України звертає увагу, що застосування до особи запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою має бути домірним та заснованим на вмотивованому судовому рішенні.

У Загальному коментарі № 35 до Пакту Комітет Організації Об'єднаних Націй з прав людини наголосив, що «арешт або затримання можуть відповідати національному законодавству і, тим не менш, бути свавільними. Поняття «свавілья» не слід ототожнювати з поняттям «протиправність», а потрібно тлумачити ширше, охоплюючи складники недоречності, несправедливості, непередбаченості та недотримання належної юридичної процедури, поряд зі складниками обґрунтованості, потрібності та домірності. Наприклад, тримання під вартою як запобіжний захід має бути обґрунтованим і потрібним за будь-яких обставин

рішення про тримання особи під вартою в будь-якій формі є свавільним, якщо воно не підлягає періодичній перевірці щодо обґрунтованості подальшого тримання під вартою» (пункт 12); «друге речення пункту 3 статті 9 Пакту вимагає, щоб тримання під вартою осіб, які очікують суду, було винятком, а не правилом. Застосування тримання під вартою до підозрюваних та обвинувачених не має бути загальною практикою. Тримання під вартою має ґрунтуватися на рішенні, що ухвалюють у кожному конкретному випадку, про те, що воно обґрунтоване і потрібне з урахуванням усіх обставин для таких цілей, як запобігання втечі, втручання в процес збирання доказів або рецидиву злочину. Відповідні фактори мають бути прописані в законі і не повинні містити таких розпливчастих і широких стандартів, як «суспільна небезпека».

Згідно з приписами ст. 29 Конституції України та позиції ЄСПЛ з прав людини, висловленої зокрема у справах «Едуард Шабалін проти Росії» (рішення від 16.10.2014), «Руслан Яковенко проти України» (рішення від 04.09.2015), ніхто не може триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду, про більш предметний аналіз буде в іншій публікації.

Так, наприклад, запобіжний захід у виді тримання під вартою до суду не має бути обов'язковим для всіх обвинувачених у конкретному злочині без урахування індивідуальних обставин. До цей захід запобігання мають застосовувати не на підставі можливого вироку за злочин, а на підставі визначення потреби в цьому запобіжному заході. Суди повинні розглядати питання про те, чи дозволять альтернативні тримання під вартою такі запобіжні заходи, як застава, електронні браслети або інші, усунути потребу у триманні під вартою в конкретному випадку» (пункт 38).

Так, згідно судової практики касаційний розгляд здійснюється згідно з правилами розгляду в суді апеляційної інстанції з урахуванням певних особливостей (ст. 434 КПК). У свою чергу, ст. 418 КПК передбачає, що суд апеляційної інстанції ухвалює рішення у порядку, передбаченому статтями 368–380 цього Кодексу, який зобов'язує суд, серед іншого, визначити питання про запобіжний захід.

Відповідно до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи від 27 вересня 2006 року № Rec (2006) 13 державам-членам щодо застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою, умов, у яких воно має відбуватися, та про заходи забезпечення гарантій проти зловживань (далі – Рекомендація Комітету) з огляду на презумпцію невинуватості та на презумпцію на користь свободи тримання під вартою особи, яку підозрюють у вчиненні правопорушення, має бути винятком, а не правилом; не має бути обов'язковою вимоги, щоб особу, яку підозрюють у вчиненні правопорушення (або певну категорію осіб), тримали під вартою; в окремих випадках тримання під вартою має бути застосоване, лише якщо воно вкрай потрібне і як останній захід; його не мають застосовувати з каральних міркувань (пункт 3). Також у Рекомендації Комітету наголошено, що для уникнення необґрунтованого застосування тримання під вартою має існувати якнайширший перелік альтернативних, менш обмежувальних заходів щодо поведінки підозрюваної особи (пункт 4); особу можуть тримати під вартою лише за таких умов: обґрунтована підозра, що він чи вона вчинила правопорушення; наявність вагомих підстав вважати, що в разі звільнення він чи вона втече або вчинить серйозне правопорушення, або здійснить утручання у відправлення правосуддя, або становитиме серйозну загрозу громадському порядку; якщо немає можливості застосувати альтернативний захід, щоб запобігти зазначеним небезпекам, цей захід є складовою процесу кримінального судочинства (пункт 7).

У цьому ж Рішенні КСУ посиляється на приписи статті 131, ч. 1, 3 статті 176, статті 177, ч. 1 статті 183 Кодексу й наголошує, що запобіжні заходи у кримінальному провадженні використовують для забезпечення належної процесуальної поведінки підозрюваного або обвинуваченого. Виходячи з означеного, такий запобіжний захід як тримання під вартою є винятковим і найбільш суворим серед інших заходів, як особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт, оскільки під час його застосування особу позбавляють свободи. Водночас такий запобіжний захід порівняно з указаними більш м'якими запобіжними заходами за певних умов може стати єдиним дійсно дієвим й обґрунтованим запобіжним заходом для виконання завдань кримінального провадження, зокрема, в умовах воєнного стану, коли забезпечення правопорядку в державі ускладнено, а масові загрози життю і здоров'ю людей, іншим їхнім засадничим правам і свободам надвисокі. За таких умов без тримання особи під вартою, особливо якщо така потреба зумовлена тяжкістю й характером злочинів, у яких підозрюють або обвинувачують особу, наявністю ризиків, визначених статтею 177 Кодексу, практично неможливо буде забезпечити виконання цієї особою процесуальних обов'язків, запобігти її спробам переховуватися від органів досудового розслідування та/або суду, іншій неналежній процесуальній поведінці, що перешкоджатиме здійсненню кримінального провадження або й зовсім унеможливить його й створюватиме у зв'язку із цим загрози низці публічних інтересів [9].

Проте, приймаючи рішення про застосування того чи іншого запобіжного заходу потрібно враховувати не тільки судову практику а й виходити зі ступеня суспільної небезпеки, суворості запобіжного заходу, обґрунтувань слідчого, прокурора про доцільність застосування саме того заходу, що вказаний у клопотанні та врахування ризиків, зазначених у статті 177 КПК України.

На думку В. Ф. Ступи, запобіжні заходи мають першочергову мету – запобігання злочинності, що є різновидом суспільної профілактичної діяльності, функціональний зміст та мета якої полягає в перешкоджанні дії детермінантів злочинності та її виявів, передусім причин і умов останніх через обмеження, нейтралізацію і подальше усунення їхньої дії [10].

Якщо застосовувати теоретико-порівняльний аналіз, посилаючись на зарубіжне законодавство та досвід діяльності судів, який Україна може запозичити, слід навести приклад Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Так, будучи засновниками штучного інтелекту, ця країна здійснила інноваційний виклик, запровадивши технології ШІ у категорії справ невеликої тяжкості, на основі яких розробили алгоритм для обрання запобіжного заходу для підсудного, а саме застава чи тримання під вартою. Провівши такий експеримент у процесі розгляду тисячі процесуальних документів з метою обрання запобіжного заходу, розробники акцентували увагу на наступному – судова практика у процентному співвідношенні отримала результати, де одні судді у 50% справ ухвалювали рішення щодо застосування запобіжного заходу у виді застави, коли інші судді у аналогічних справах застосовували заставу близько 90% випадках. Фактично, програма сприяла оцінці ризиків з урахуванням перш за все безпеки для громадян, що призвело до більш значної кількості осіб, які перебували під вартою [11, с. 261].

Висновки. Для того, щоб розібратися зі змістом запобіжних заходів, визначити у чому полягає їх особливість застосування у період дії воєнного стану, я обрав тему своєї наукової статті та здійснив спробу розкрити зміст запобіжних заходів; які процесуальні підстави їх застосування, скасування або зміни.

Запобіжні заходи в кримінальному процесі відіграють важливу роль, бо саме завдяки цим заходам.

Досить сильно розвинена законодавча база запобіжного заходу у вигляді взяття під варту. Це можна пояснити тим, що цей захід дуже впливовий і при застосуванні нього можна бути практично на сто відсотків впевненим, що обвинувачений (підозрюваний) не зможе переховуватися від суду та слідства, не зможе заважати розслідуванню, не буде займатися злочинною діяльністю. Але робити нахил тільки в бік взяття під варту не можна.

Я вважаю, що досить доцільно застосовувати такий запобіжний захід, як домашній арешт. Звісно, тільки для деяких категорій злочинців, які не представляють небезпеки для суспільства, і чий злочин становить невеликий ступінь суспільної небезпеки.

Аналіз нормативно-правових актів, що регулюють процес застосування запобіжних заходів у період дії воєнного стану, узагальнення думок вчених і практиків, аналіз судової практики апеляційних та касаційних судів, рішень Конституційного Суду України та Рішень ЄСПЛ дали змогу з'ясувати, що при наявності існуючих проблем слід сформувати алгоритм дій для їх усунення, що суттєво може ефективно вплинути на процес розслідування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/64/2022#Text> (дата звернення: 24.06.2024).
2. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо удосконалення порядку здійснення кримінального провадження в умовах воєнного стану: Закон України від 14.04.2022 р. № 2201-IX. *Голос України*. 2022. № 96. С. 7–14.
3. Єлаєв Ю. Особливості застосування заходів забезпечення кримінального провадження в умовах воєнного стану актуальні питання досудового розслідування: збірник матеріалів круглого столу (в авторській редакції), м. Кривий Ріг, 28 квітня 2023 року. Кривий Ріг: КННІ ДонДУВС, 2023. 152 с.
4. Хавронюк М. І. Порушення принципу юридичної визначеності у змінах до Кримінального кодексу від час війни. URL: <https://pravo.org.ua/blogs/porushennya-pryntsyphu-yurydychnoyi-nevyznachenosti-u-voennyh-zminah-kryminalnogo-kodeksu-ukrayiny/> (дата звернення: 03.06.2024).
5. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v005p710-05#Text> (дата звернення 04.06.2024).
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України „Про міліцію“ від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v017p710-10#Text/> (дата звернення 04.06.2024).
7. Фоміна Т., Рогальська В. Запобіжні заходи в умовах воєнного стану: що змінилось URL: <https://zib.com.ua/ua/151472.html> (дата звернення 04.06.2024).
8. Рішення Конституційного Суду № 7-р(П)/2024 від 19.06.2024 щодо визнання Частини шостої статті 176 такою, що відповідає Конституції України (є конституційною) у справі за конституційними скаргами С.А. Бичкова, А.А. Бая щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини шостої статті 176 Кримінального процесуального кодексу України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v007p710-24#n107> (дата звернення 04.06.2024).
9. Ступа В.Ф. Службова недбалість: кримінально-правова та кримінологічна характеристика : дис. ... канд.юрид.наук : 12.00.08 Дніпро, 2020, 247 с.
10. Іванов А. Електронне правосуддя як складова реформи судової влади. *Сучасний розвиток державотворення та право творення в Україні: проблеми теорії та практики*: матеріали Х Міжнар. наук.-практ. конф., (23 червня 2022 року: 36. тез наук. праць / за заг. редакцією М.В. Трофименко. Київ: МДУ, 2022. 346 с.

УДК 341.456

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.17>

К. М. Куркова, доктор юридичних наук, професор,
завідувач відділу науково-правових експертиз
та законопроектних робіт
Науково-дослідного інституту публічного права

Л. І. Луценко-Миськів, доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕПАРТАМЕНТУ МІЖНАРОДНОГО ПОЛІЦЕЙСЬКОГО СПІВРОБІТНИЦТВА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ІНШИМИ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ

Статтю присвячено розкриттю організаційно-правових засад взаємодії Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами України.

Відзначено, що взаємодія Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами країни є ключовим аспектом у забезпеченні ефективного розслідування транснаціональних злочинів, обміну інформацією та виконанні міжнародних зобов'язань України у сфері правопорядку.

Визначено, що Національне центральне бюро Інтерполу в Україні з одного боку входить до структури Національної поліції, виконуючи організаційну та координаційну роль у взаємодії правоохоронних та інших державних органів України як з Інтерполом, так і з компетентними органами інших держав у сфері боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, а з іншого – є елементом міжнародної системи Інтерполу. Тобто взаємодія Національного центрального бюро Інтерполу в Україні з іншими суб'єктами правоохоронної сфери має декілька рівнів – 1) на національному рівні взаємодія здійснюється з правоохоронними та іншими державними органами України, 2) на міжнародному рівні – з постійно діючими підрозділами Інтерполу та Національними центральними бюро інших держав-членів Інтерполу. Акцентовано увагу, що Національне центральне бюро Інтерполу в Україні виступає одночасно суб'єктом організації та координації взаємодії та суб'єктом безпосередньої взаємодії як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Взаємодія Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами України включає: 1) обмін інформацією – Департамент виступає в якості організаційно-координаційного хабу для обміну критичною інформацією між національними правоохоронними органами та міжнародними партнерами, що дозволяє оперативно реагувати на злочинні загрози та координувати спільні дії; 2) проведення спільних операцій – Департамент координує спільні міжнародні та національні операції, залучаючи різні правоохоронні органи для боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, нелегальною міграцією та іншими видами транснаціональних злочинів; 3) підготовку та навчання – Департамент організовує навчальні заходи та тренінги для співробітників різних правоохоронних органів з метою підвищення кваліфікації з питань міжнародного правопорядку та сучасних методик розслідування; 4) нормативно-правову підтримку – Департамент виступає як консультативний орган у сфері розробки та удосконалення законодавства, що стосується міжнародного поліцейського співробітництва та транснаціональної злочинності; 5) реагування на кризові/надзвичайні ситуації, такі як терористичні акти або міжнародні конфлікти – Департамент забезпечує координацію зусиль різних правоохоронних органів для ефективного та оперативного реагування.

Ключові слова: міжнародне співробітництво, взаємодія, координація діяльності, міжнародна злочинність, Національна поліція, Департамент міжнародного поліцейського співробітництва, Національне центральне бюро Інтерполу, Інтерпол, організація діяльності.

К. М. Kurkova, L. I. Lutsenko-Myskiv. Organizational and legal principles of interaction of the Department of International Police Cooperation of the National Police of Ukraine with other law enforcement bodies

The article is devoted to the disclosure of the organizational and legal principles of interaction of the Department of International Police Cooperation of the National Police of Ukraine with other law enforcement agencies of Ukraine.

It was noted that the interaction of the Department of International Police Cooperation of the National Police of Ukraine with other law enforcement agencies of the country is a key aspect in ensuring effective investigation of transnational crimes, information exchange and fulfillment of Ukraine's international obligations in the field of law and order.

It was determined that the National Central Bureau of Interpol in Ukraine, on the one hand, is part of the structure of the National Police, performing an organizational and coordinating role in the interaction of law enforcement and other state bodies of Ukraine both with Interpol and with the competent authorities of other states in the field of fighting crime, which has

transnational in nature or beyond the borders of the country, and on the other hand, it is an element of the international Interpol system. That is, the interaction of the National Central Bureau of Interpol in Ukraine with other subjects of the law enforcement sphere has several levels – 1) at the national level, the interaction is carried out with law enforcement and other state bodies of Ukraine, 2) at the international level – with permanent units of Interpol and National Central Bureaus of other member states of Interpol. Attention was drawn to the fact that the National Central Bureau of Interpol in Ukraine acts simultaneously as a subject of organization and coordination of interaction and a subject of direct interaction both at the national and international levels.

The interaction of the Department of International Police Cooperation of the National Police of Ukraine with other law enforcement agencies of Ukraine includes: 1) exchange of information – the Department acts as an organizational and coordination hub for the exchange of critical information between national law enforcement agencies and international partners, which allows prompt response to criminal threats and coordination of joint actions; 2) conducting joint operations – the Department coordinates joint international and national operations involving various law enforcement agencies to combat organized crime, terrorism, illegal migration and other types of transnational crimes; 3) training and education – the Department organizes educational events and trainings for employees of various law enforcement agencies with the aim of improving their skills in matters of international legal order and modern methods of investigation; 4) normative and legal support – the Department acts as an advisory body in the field of development and improvement of legislation related to international police cooperation and transnational crime; 5) response to crisis/emergency situations such as acts of terrorism or international conflicts – the Department ensures the coordination of efforts of various law enforcement agencies for effective and prompt response.

Key words: international cooperation, interaction, international crime, coordination of activities, National Police, Department of International Police Cooperation, National Central Bureau of Interpol, Interpol, organization of activities.

Постановка проблеми. Безпрецедентні за масштабами та системним характером злочини геноциду, воєнні злочини та злочини проти людяності, які продовжує вчиняти росія проти українського народу, поставили низку викликів перед усією правоохоронною системою України, що вимагає значної концентрації та координації зусиль правоохоронних органів як на національному рівні, так і на рівні міжнародної спільноти, адже їх подолання стане можливим лише за рахунок цілеспрямованих, взаємоузгоджених та скоординованих спільних дій правоохоронних органів.

При цьому взаємодія Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва з іншими правоохоронними органами України є одним із ключових аспектів забезпечення національної безпеки та правопорядку не лише в контексті повномасштабного вторгнення росії в Україну, але й в умовах глобалізації та зростання масштабів транснаціональних злочинів загалом. Однак існуючі механізми координації та співпраці часто стикаються з низкою викликів, які потребують глибшого аналізу та удосконалення.

Метою статті є дослідження організаційно-правових засад взаємодії Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами.

Стан дослідження. Питання компетенції та повноважень Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва були предметом наукових досліджень Анісімової С., Вичугової А., В'язовченко О., Кохана Г., Кузьменко О., Оніщика Ю., Паніотова Є., Переполькіна С., Чередніченко Н., Чорного С., Федулової Л. та ін.

Виклад основного матеріалу. Провідну роль у координації дій держав у правоохоронній сфері відіграє Міжнародна організація кримінальної поліції – Інтерпол, яка завдяки своїй винятковій структурі, нормативній базі й технічному оснащенню здатна ефективно та раціонально координувати міжнародну поліцейську співпрацю, а також безпосередньо брати участь у попередженні та локалізації злочинності. Незважаючи на свою унікальність, ця міжнародна організація не може здійснювати самостійні розслідування кримінальних правопорушень та розшук правопорушників у різних країнах. Інтерпол уповноважений координувати практичні операції поліції кількох країн, сприяти злагодженості та одночасності їх проведення, узгоджувати із зацікавленими країнами термін таких операцій. У цьому механізмі співпраці Інтерпол діє як єдиний світовий центр щодо вироблення спільної поліцейської стратегії та тактики боротьби з міжнародною злочинністю [1, с. 100; 2, с. 196–197].

Значення та роль Інтерполу відображається в цілях його діяльності, якими відповідно до ст. 2 Статуту Інтерполу є:

1) забезпечення та підтримка найширшої взаємної допомоги між усіма органами кримінальної поліції в межах законодавства різних країн та в дусі Загальної декларації прав людини;

2) створення та розвиток інституцій, які можуть ефективно сприяти попередженню та припиненню кримінальних злочинів [3].

Однією із особливостей діяльності Інтерполу, що має безпосереднє значення в контексті війни в Україні є вимога, передбачена ст. 3 Статуту щодо суворої заборони здійснювати будь-яке втручання або діяльність політичного, військового, релігійного або расового характеру.

Структура Інтерполу передбачає функціонування в кожній країні-члені Національного центрального бюро Інтерполу. Так відповідно до ст. 32 Статуту Інтерполу для забезпечення постійного та активного співробітництва своїх членів, які в рамках повноважень та згідно із законодавством їхніх країн мають робити все можливе для сумлінної участі в її діяльності співробітництва кожна країна має визначити орган, який діятиме як Національне центральне бюро. Цей орган має забезпечувати взаємодію з [3]:

- а) різними відомствами своєї країни;
- б) тими органами інших країн, які діють як Національні центральні бюро;
- в) Генеральним секретаріатом Організації.

Окрім того Національні центральні бюро надають національні дані до баз даних Інтерполу відповідно до національного законодавства та співпрацюють у проведенні транскордонних розслідувань, операцій та арештів [4].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 року № 220 «Про Національне центральне бюро Інтерполу» взаємодія правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо вирішення питань боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, здійснюється лише через Національне центральне бюро Інтерполу [5].

В свою чергу Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція відповідно до покладених на неї завдань виступає як Національне центральне бюро Інтерполу (п. 42 ч. 1 ст. 23), організовує взаємодію правоохоронних та інших державних органів України з Інтерполом, а також компетентними органами інших держав з питань, що належать до сфери діяльності Інтерполу (п. 44 ч. 1 ст. 23) [6]. Забезпечення представництва України в Інтерполі покладено на Департамент міжнародного поліцейського співробітництва [7].

Враховуючи наведене, можемо зробити висновок, що Національне центральне бюро Інтерполу в Україні з одного боку входить до структури Національної поліції, виконуючи організаційну та координаційну роль у взаємодії правоохоронних та інших державних органів України як з Інтерполом, так і з компетентними органами інших держав у сфері боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, а з іншого – є елементом міжнародної системи Інтерполу.

Тобто взаємодія Національного центрального бюро Інтерполу в Україні з іншими суб'єктами правоохоронної сфери має декілька рівнів – 1) на національному рівні взаємодія здійснюється з правоохоронними та іншими державними органами України, 2) на міжнародному рівні – з постійно діючими підрозділами Інтерполу та Національними центральними бюро інших держав-членів Інтерполу.

Отже Національне центральне бюро Інтерполу в Україні виступає одночасно суб'єктом організації та координації взаємодії та суб'єктом безпосередньої взаємодії як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Інтерпол – це єдина організація у світі, яка має унікальну технологічну інфраструктуру для захищеного та швидкого цілодобового обміну даними по всьому світу, що виступає важливим інструментом міжнародного співробітництва в правоохоронній сфері. Доступ в режимі реального часу до інформаційних ресурсів та баз даних Інтерполу здійснюється через захищену глобальну систему зв'язку I-24/7, яка є основою міжнародної оперативної діяльності Інтерполу та обміну інформацією. За допомогою I-24/7 авторизовані користувачі (представники правоохоронних органів держав-членів Інтерполу) мають доступ до таких баз даних [8]:

- система кримінальної інформації (Interpol Criminal Information System, *Nominal Database, ICIS*);
- Цифрова бібліотека сповіщень (Digital Interpol Alert Library – Document Database, *DIAL DOC*);
- база даних відбитків пальців (Automatic Fingerprint Identification System, *AFIS*);
- база даних ДНК (*DNA Database*);
- база даних ідентифікації зниклих безвісти осіб на основі ДНК-експертизи (*I-Familia*);
- база даних системи розпізнавання осіб (Interpol Facial Recognition System, *IFRS*);
- база даних зображень та відеоматеріалів про сексуальну експлуатацію дітей (International Child Sexual Exploitation, *ICSE*);
- база даних проїзних документів та документів, що посвідчують особу (Interpol *SLTD* database, travel and identity documents);
- електронна бібліотечна система документів Frontex – у візуальному форматі надає інформацію про ключові маркери, які дозволяють виявити підроблені проїзні документи та посвідчення особи (Frontex Interpol Electronic Library Document System, *FIELDS*);
- система електронної документації та інформації EDISON – дозволяє порівняти підроблені та оригінальні документи (Electronic Documentation and Information System On Investigation Networks with Information on Travel Documents, *EDISON*);
- база даних вкрадених адміністративних документів (документи про реєстрацію транспортних засобів, сертифікати імпорту/експорту тощо) (Stolen Administrative Documents, *SAD*);
- база даних викрадених творів мистецтва (Stolen Works of Art database, *SWoA*);
- база даних викрадених транспортних засобів (Stolen Motor Vehicles, *SMV*);
- база даних викрадених судів (Stolen Vessels Database, *SVD*);
- довідкова база даних вогнепальної зброї – інтерактивний онлайн-інструмент, який надає стандартизовану методологію для ідентифікації вогнепальної зброї (Interpol Firearms Reference Table, *IFRT*);
- балістична інформаційна система (Interpol Ballistic Information Network, *IBIN*);
- система управління записами та відстеженням незаконного обігу зброї (Illicit Arms Records and tracing Management System, *iARMS*);

- база даних безпеки на морі (морське піратство) (Interpol's Global Maritime Security Database Notices);
- база даних терористів (Foreign Terrorist Fighters database).

Для забезпечення цільового використання правоохоронними органами держав-членів банків даних Інтерполу їх функціонування організовано таким чином, що країна-власник інформації про об'єкт, розміщений у банку даних Інтерполу, автоматично отримує повідомлення про факт перевірки цього об'єкта іншою державою (відповідним Національним центральним бюро Інтерполу, правоохоронним органом тощо). Отримання такого повідомлення для країни-власника інформації є підставою звернутися до країни, що перевіряла об'єкт в банку даних для з'ясування підстав проведення відповідної перевірки, запитування відомостей про місцезнаходження об'єкта тощо [9, с. 256].

Одним із способів поширення інформації серед держав-членів Інтерполу є використання системи повідомлень, відомих також як циркулярні оповіщення, або картки Інтерполу (Interpol Notices and Diffusions). Повідомлення Інтерполу – це розшуковий бюлетень, що публікується Генеральним секретаріатом Інтерполу офіційними мовами організації на підставі запитів: 1) Національних центральних бюро держав-членів; 2) Міжнародних кримінальних трибуналів; 3) Міжнародного кримінального суду; 4) Ради Безпеки ООН [10; 9, с. 256].

Система циркулярних оповіщень (циркулярів) складається із стандартизованих запитів про міжнародну співпрацю або міжнародних попереджень про загрози публічній безпеці, особам або майну, які видаються з метою [11]:

- затримання, арешту або обмеження свободи пересування підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого з метою видачі (екстрадиції);
- встановлення місцезнаходження особи;
- отримання додаткової інформації про особу;
- ідентифікації особи;
- попередження про злочинну діяльність особи;
- надання інформації про особу.

Порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції Інтерполу визначено Інструкцією про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 17 серпня 2020 року № 613/380/93/228/414/510/2801/5 [11].

Відповідно до Інструкції цілями міжнародного співробітництва з використанням інформаційної системи Інтерполу є [11]:

- установа місцезнаходження осіб, які розшукуються, з метою їх затримання, арешту, обмеження свободи пересування та подальшої видачі (екстрадиції);
- установа місцезнаходження осіб чи об'єктів, що становлять інтерес для правоохоронних органів України чи інших держав-членів Інтерполу;
- надання чи отримання інформації, що стосується розслідування злочинів, кримінального минулого або злочинної діяльності осіб;
- надання чи отримання інформації з метою попередження про осіб, події, об'єкти, способи вчинення злочинів, що становлять реальну загрозу публічній безпеці та порядку й можуть завдати істотної шкоди майну чи громадянам;
- ідентифікація осіб чи невідомих трупів;
- проведення криміналістичних досліджень;
- надання чи отримання інформації з питань публічної безпеки і порядку;
- ідентифікація загроз, організованих груп та злочинних організацій, тенденцій розвитку злочинності;
- обмін досвідом з питань боротьби із злочинністю та правоохоронної діяльності.

Правоохоронні органи України можуть отримати інформацію з банків даних Інтерполу безпосередньо – за наявності прямого доступу до відповідних банків даних (у тому числі під час здійснення прикордонного контролю) або шляхом надсилання запиту до Національного центрального бюро Інтерполу (або до уповноваженого територіального підрозділу). Водночас для отримання прямого доступу до інформаційної системи Інтерполу правоохоронний орган України так само має звернутися до Національного центрального бюро Інтерполу із запитом, у якому обґрунтовується необхідність та доцільність отримання прямого доступу. Тобто взаємодія Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва з іншими правоохоронними органами реалізується шляхом надсилання запитів.

Національне центральне бюро Інтерполу в Україні здійснює такі завдання з організації роботи з інформаційною системою Інтерполу [11]:

- отримує доступ до інформаційної системи Інтерполу та здійснює в ній обробку інформації;
- надає правоохоронним органам України прямий доступ до інформаційної системи Інтерполу й визначає обсяг їхніх прав щодо доступу та обробки інформації в системі;

– здійснює нагляд за дотриманням в Україні визначеного правилами Інтерполу порядку обробки інформації в інформаційній системі Інтерполу та вживає відповідних заходів реагування щодо виявлених порушень;

– координує в межах компетенції роботу з обробки в інформаційній системі Інтерполу інформації, наданої правоохоронними органами України;

– забезпечує можливість отримання правоохоронними органами України інформації, що оброблюється в інформаційній системі Інтерполу, необхідної для виконання ними своїх функцій згідно із законодавством.

Процес взаємодії Національного центрального бюро Інтерполу з іншими правоохоронними органами України передбачає декілька етапів [11]:

1) уповноважені суб'єкти, такі як Державне бюро розслідувань, Державна кримінально-виконавча служба України, Державна міграційна служба України, Державна митна служба України, Державна прикордонна служба України, Державна податкова служба України, Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція України, Служба безпеки України, органи прокуратури України надсилають запити до Національного центрального бюро Інтерполу (або до уповноваженого територіального підрозділу);

У запитах обов'язково зазначаються: номер кримінального провадження, оперативно-розшукової (розшукової) справи (за наявності); детальний опис обставин злочину або підстав проведення оперативно-розшукових заходів чи здійснення ідентифікації особи; обґрунтування потреби звернення до компетентних органів іноземних держав; заходи, що мають бути здійснені компетентними органами іноземних держав, перелік відомостей, які необхідно отримати з-за кордону; перелік держав-членів Інтерполу, на території яких необхідно провести відповідні заходи [11].

2) Національне центральне бюро Інтерполу здійснює попередню оцінку запитів щодо обґрунтованості, повноти, правильності оформлення, відповідності правилам Інтерполу;

3) за результатами попередньої оцінки одержаного запиту Національне центральне бюро Інтерполу:

а) забезпечує використання інформаційної системи Інтерполу шляхом:

– надсилання запиту про публікацію Генеральним секретаріатом Інтерполу оповіщень;

– надсилання циркулярного оповіщення (циркуляра);

– надсилання повідомлення;

– внесення інформації до банків даних Інтерполу, її коригування або видалення;

– отримання інформації з банків даних Інтерполу.

б) надає відповідь правоохоронному органу України – ініціатору внесення відомостей до інформаційної системи Інтерполу безпосередньо чи через уповноважений територіальний підрозділ;

в) запитує у правоохоронного органу України – ініціатора внесення відомостей до інформаційної системи Інтерполу, інших державних органів додаткову інформацію або документи, необхідні для виконання запиту/звернення;

г) повністю або частково відмовляє у виконанні запиту у разі якщо:

– виконання запиту призведе до порушення законодавства України;

– порушені у запиті питання суперечать правилам Інтерполу або не належать до компетенції Інтерполу;

– запит надійшов від фізичної особи;

– запит надійшов від установ, організацій, державних органів, інших юридичних осіб, які не належать до переліку уповноважених суб'єктів;

– запит підготовлений з порушенням визначених вимог;

г) проводить додаткові консультації з правоохоронним органом України – ініціатором внесення відомостей до інформаційної системи Інтерполу або органами Інтерполу.

Узагальнюючи, можемо зробити висновок, що міжнародна співпраця в рамках Інтерполу має певні особливості:

– співробітництво в рамках Інтерполу не здійснюється щодо злочинів політичного, релігійного, військового чи расового характеру, за винятком випадків, передбачених Резолюцією «Про кооперацію з новими запитами щодо злочину геноциду, злочинів проти людяності і воєнних злочинів» AG-2010-RES-10 [12];

– на національному рівні для забезпечення міжнародного співробітництва в рамках Інтерполу кожна держава-член визначає національний орган, який діє як Національне центральне бюро;

– Національне центральне бюро виконує організаційну та координаційну роль у взаємодії правоохоронних та інших національних органів як з Інтерполом, так і з компетентними органами інших держав у сфері боротьби зі злочинністю, при цьому одночасно виступає елементом міжнародної системи Інтерполу;

– Національне центральне бюро виступає одночасно суб'єктом організації та координації взаємодії та суб'єктом безпосередньої взаємодії як на національному, так і на міжнародному рівнях;

– міжнародне співробітництво в рамках Інтерполу здійснюється не лише органами поліції, але й іншими уповноваженими на національному рівні суб'єктами;

– взаємодія Національного центрального бюро з іншими уповноваженими органами на національному рівні має чітку процедуру реалізації та здійснюється шляхом надсилання запитів.

Підсумовуючи, можемо зробити **висновок**, що взаємодія Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами країни є ключовим аспектом у забезпеченні ефективного розслідування транснаціональних злочинів, обміну інформацією та виконанні міжнародних зобов'язань України у сфері правопорядку.

Ця взаємодія включає: 1) *обмін інформацією* – Департамент виступає в якості організаційно-координаційного хабу для обміну критичною інформацією між національними правоохоронними органами та міжнародними партнерами, що дозволяє оперативно реагувати на злочинні загрози та координувати спільні дії; 2) *проведення спільних операцій* – Департамент координує спільні міжнародні та національні операції, залучаючи різні правоохоронні органи для боротьби з організованою злочинністю, тероризмом, нелегальною міграцією та іншими видами транснаціональних злочинів; 3) *підготовку та навчання* – Департамент організовує навчальні заходи та тренінги для співробітників різних правоохоронних органів з метою підвищення кваліфікації з питань міжнародного правопорядку та сучасних методик розслідування; 4) *нормативно-правову підтримку* – Департамент виступає як консультативний орган у сфері розробки та удосконалення законодавства, що стосується міжнародного поліцейського співробітництва та транснаціональної злочинності; 5) *реагування на кризові/надзвичайні ситуації*, такі як терористичні акти або міжнародні конфлікти – Департамент забезпечує координацію зусиль різних правоохоронних органів для ефективного та оперативного реагування.

Проаналізувавши зміст та форми взаємодії Департаменту міжнародного поліцейського співробітництва Національної поліції України з іншими правоохоронними органами України можна виокремити такі проблемні аспекти: 1) недостатня координація та інтеграція даних – часто інформаційні потоки між Департаментом та іншими правоохоронними структурами є фрагментованими або несистематизованими, що ускладнює швидкий обмін інформацією та координацію дій; 2) відсутність єдиної інформаційно-технологічної платформи обміну даними на національному рівні, яка б дозволила підвищити ефективність взаємодії та вирішення оперативних завдань між різними органами.

Необхідність вирішення цих питань обумовлена потребою підвищення ефективності правоохоронної системи України в контексті забезпечення національної безпеки, а також протидії новим викликам у сфері міжнародної злочинності. Відповідно важливо визначити пріоритетні напрямки для подальшого аналізу та розробки стратегій покращення взаємодії і координації між Департаментом міжнародного та поліцейського співробітництва та іншими правоохоронними органами України.

Список використаних джерел:

1. В'язовченко О. Особливості співпраці України з міжнародними організаціями під час розслідування ухилень від сплати податків транснаціонального характеру. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2018. Вип. 48. Т. 2. С. 99–102.
2. Оніщик Ю. Міжнародне співробітництво у боротьбі з фінансовими правопорушеннями: навчальний посібник. К: Алерта, 2016. 422 с.
3. The Constitution of the ICPO-INTERPOL adopted by the General Assembly at its 25th session (Vienna, Austria, 1956). URL: <https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>
4. INTERPOL. URL: <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL>
5. Про Національне центральне бюро Інтерполу: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 1993 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-93-%D0%BF#Text>
6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40–41. ст. 379.
7. Департамент міжнародного поліцейського співробітництва. Офіційний вебпортал Національної поліції України. URL: <https://www.npu.gov.ua/pro-policiyu/struktura-nacionalnoyi-policiyi/departament-mizhnarodnogo-policejskogo-spivrobitnictva>
8. Our 19 databases. Interpol. URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Databases/Our-19-databases>
9. Перепьолкін С., Кохан Г. Міжнародна організація кримінальної поліції – Інтерпол. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 6. С. 254–257.
10. About Notices. Interpol. URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Notices/About-Notices>
11. Інструкція про порядок використання правоохоронними органами України інформаційної системи Міжнародної організації кримінальної поліції – Інтерпол: затверджено наказом Міністерства внутрішніх справ України, Офісу Генерального прокурора, Національного антикорупційного бюро України, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 17 серпня 2020 року № 613/380/93/228/414/510/2801/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0849-20#Text>
12. Resolution AG-2010-RES-10 Co-operation with new requests concerning genocide, crimes against humanity and war crimes. URL: <https://www.interpol.int/content/download/6052/file/AG-2010-79-RES-10%20-%20Co-operation%20with%20new%20requests%20concerning%20genocide,%20crimes%20against%20humanity%20and%20war%20crimes%20.pdf>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.18>

А. Г. Соломаха, кандидат юридичних наук, адвокат

ФАКТОРИ, ЯКІ ОБУМОВЛЮЮТЬ НЕОБХІДНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ МАТЕМАТИЧНИХ МЕТОДІВ В ДОСЛІДЖЕННЯХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЯВИЩ

В статті розглянуто та розкрито фактори, які обумовлюють необхідність використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ. З'ясовано, що математичні методи широко використовуються в юридичній науці. Зокрема, вони завжди були популярними в криміналістиці, кримінології, адміністративній деліктології тощо. Втім, використання математичних методів дослідження адміністративно-правових явищ потребує відповіді на декілька важливих питань, а саме, щодо конкретизації сфер, підстав, обмежень та особливостей порядку їх використання. Встановлено, що через призму математичних підходів і засад піддаються дослідженню не всі об'єкти науки адміністративного права, адже вони характеризуються змістовною складністю, яка розкривається виключно шляхом використання інших «традиційних» для юридичної науки методів пізнання. Констатовано, що використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ є, по-перше, обмеженим, по-друге, залежним від взаємодії із іншими «традиційними» методами пізнання. Доведено, що математичні методи широко використовуються в адміністративному праві, зокрема, в науково-дослідній діяльності, правотворчій (наприклад, під час використання закріплення конкурсних процедур, процедур переатестації чи підвищення кваліфікації публічних службовців) і правозастосовній діяльності (наприклад, під час визначення рівня вчинення у суспільстві адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією). Зроблено висновок, що в українському суспільстві формуються умови для більш широкого використання математичних методів під час проведення досліджень адміністративно-правових явищ. І цей процес не є випадковим. До факторів, що обумовлюють необхідність використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ, відносяться: 1) впровадження у діяльність суб'єктів публічного управління інформаційно-комунікаційних технологій, а також створення автоматизованих систем управління в органах державної влади та місцевого самоврядування; 2) ускладнення самого об'єкту адміністративно-правового пізнання світу, у зв'язку із чим відбувається ускладнення наукового арсеналу пізнання адміністративно-правових явищ; 3) дослідженні системних і структурованих адміністративно-правових явищ у взаємодії із системно-структурним методом; 4) кількісні вимірювання правових явищ та процеси формування статистичних закономірностей потребують використання математичних методів у процесі наукового дослідження адміністративно-правових явищ.

Ключові слова: адміністративне право, наука адміністративного права, методологія, математичні методи, адміністративно-правові явища.

A. H. Solomakha. Factors that determine the need to use mathematical methods in the study of administrative and legal phenomena

The article examines and reveals the factors that determine the need to use mathematical methods in the research of administrative and legal phenomena. It was found that mathematical methods are widely used in legal science. In particular, they have always been popular in criminology, criminology, administrative tortology, etc. However, the use of mathematical methods for the study of administrative and legal phenomena requires answers to several important questions, namely, regarding the specification of spheres, grounds, limitations and peculiarities of the order of their use. It has been established that not all objects of the science of administrative law are amenable to research through the prism of mathematical approaches and principles, because they are characterized by meaningful complexity, which is revealed exclusively through the use of other "traditional" methods of knowledge for legal science. It was established that the use of mathematical methods in the research of administrative and legal phenomena is, firstly, limited, and secondly, dependent on interaction with other "traditional" methods of cognition. It has been proven that mathematical methods are widely used in administrative law, in particular, in scientific research, law-making (for example, when using consolidation of competitive procedures, re-certification procedures or upgrading the qualifications of public servants) and law enforcement activities (for example, when determining the level of crime in society of administrative offenses related to corruption). It was concluded that conditions are being formed in Ukrainian society for a wider use of mathematical methods during the research of administrative and legal phenomena. And this process is not accidental. Factors determining the need to use mathematical methods in the study of administrative and legal phenomena include: 1) the introduction of information and communication technologies into the activities of public administration entities, as well as the creation of automated management systems in state and local self-government bodies; 2) the complication of the very object of administrative-legal knowledge of the world, in connection with which there is a complication of the scientific arsenal of knowledge of administrative-legal phenomena; 3) the study of systemic and structured administrative-legal phenomena in interaction with the systemic-structural method; 4) quantitative measurements of legal phenomena and processes of formation of statistical regularities require the use of mathematical methods in the process of scientific research of administrative and legal phenomena.

Key words: administrative law, science of administrative law, methodology, mathematical methods, administrative-legal phenomena.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В кінці 90-х років XX століття та на початку XXI століття в спеціальній літературі заговорили про необхідність перегляду і вдосконалення методології юридичної науки та безпосередньо системи методів наукового дослідження адміністративно-правових явищ [1, с. 26; 2, с. 13]. Проблеми методології науки адміністративного права нікуди не ділися і сьогодні. І обумовлені вони були не тільки ідеологічними чинниками (відмова від панування марксистсько-ленінської ідеології в правових дослідженнях та розбудова нової системи наукових методів, які дозволяють всебічно та без ідеологічних нашарувань вивчати правову дійсність), а й наявністю теоретико-гносеологічних чинників. Наприклад, О. І. Миколенко стосовно теоретико-гносеологічних чинників кризи в методології юридичної науки та методології науки адміністративного права зазначає: «До останніх можна віднести наступні: відсутність наукової розробки даної теми як у теорії держави і права, так і у філософії й, як наслідок, відсутність монографічних робіт з теорії пізнання в умовах, коли наявний методологічний заділ не забезпечує в повному обсязі ефективність вивчення й пояснення тих процесів, які мають місце в нашій дійсності; правовий фетишизм, доведений до абсурду, коли на державному рівні намагаються вирішити будь-які проблеми в суспільстві за допомогою законів і інших нормативно-правових актів; запозичення закордонних, неприродних національним інтересам, теоретичних концепцій і перенесення їх на вітчизняний «грунт» без належного вивчення досвіду їх застосування в інших країнах; недоліки й прорахунки в кадровій політиці; «засмічування» наукового апарата через використання в юридичній науці методів і категорій з інших галузей знання (не все, що добре в математиці й фізиці, корисно для юридичної науки)» [3].

Отже, одним із шляхів вдосконалення методології досліджень правових явищ в спеціальній літературі пропонувалося впровадження і широке використання математичних методів [4; 5]. Це не означає, що математичні методи дослідження правових явищ взагалі до цього не застосовувались в юридичній науці. Вони були достатньо популярними та поширеними, наприклад, в криміналістиці, кримінології, адміністративній деліктології тощо. Втім, використання математичних методів дослідження адміністративно-правових явищ потребує відповіді на декілька важливих питань, а саме, щодо конкретизації сфер, підстав, обмежень та особливостей порядку їх використання. Якраз і з цим у більшості юристів-науковців і виникають проблеми, бо одне – заявити про необхідність використання математичних методів при дослідженні адміністративно-правових явищ, і інше – чітко усвідомлювати місце даних методів в методології науки адміністративного права, «параметри» їх ефективності, а також вміти використовувати їх за призначенням.

Вище зазначене показує актуальність дослідження математичних методів як методологічного інструментарію науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковане розв'язання проблеми та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття. Загальні дослідження математичних методів, що використовуються наукою адміністративного права, здійснювалися такими вченими як В. Авер'янов, Т. Коломоець, В. Колпаков, О. Миколенко, В. Ортинський, С. Пономарьов та ін.

Разом з тим, через призму математичних підходів і засад піддаються дослідженню не всі об'єкти науки адміністративного права, адже вони характеризуються змістовною складністю, яка розкривається виключно шляхом використання інших «традиційних» для юридичної науки методів пізнання. А тому доводиться констатувати, що використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ є, по-перше, обмеженим, по-друге, залежним від взаємодії із іншими «традиційними» методами пізнання. Ці обмеження та критерії використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ скудно висвітлюються в спеціальній літературі, що і є, на нашу думку, однією із основних проблем сучасної адміністративної науки – методи наукового пізнання адміністративно-правових явищ та методологія науки адміністративного права, згідно із доктриною адміністративного права, «випадають» із об'єкту і предмету науки адміністративного права. А тому досліджуються в теорії держави та права і філософії права у відриві від специфіки адміністративного права як галузі національного права та галузевої юридичної науки.

Постановка завдань. Основним завданням, розв'язанню якого присвячена дана стаття, є аналіз та розкриття факторів, які обумовлюють необхідність використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ.

Виклад основного матеріалу. Як вище вже було заявлено, математичні методи широко використовуються в адміністративному праві, зокрема, в науково-дослідній діяльності [6], правотворчій (наприклад, під час використання закріплення конкурсних процедур, процедур переатестації чи підвищення кваліфікації публічних службовців [7]) і правозастосовній діяльності (наприклад, під час визначення рівня вчинення у суспільстві адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією [8, ст. 172-4–172-9-2]).

Так, В. Ортинський зазначає:

– «інформаційна насиченість права диктує необхідність застосування нових технологій, зокрема і для аналізу юридичних явищ, з метою охоплення «математичним поглядом» масових явищ в галузі адміністративного права [6, с. 6];

– «адміністративне право завжди зверталось до статистичних і математичних методів дослідження, тим не менше, їх застосування ще недостатньо розвинене» [6, с. 7] і є обмеженим;

– «у міру перетворення сучасного суспільства в інформаційне та зростання адміністративно-юрисдикційної інформації, застосування математичних й інформаційних методів стає нормою життя» [6, с. 7].

Як бачимо, в українському суспільстві формуються умови для більш широкого використання математичних методів під час проведення досліджень адміністративно-правових явищ. І цей процес не є випадковим, втім про фактори, що його обумовлюють, поговоримо пізніше.

Сучасна правотворча діяльність іноді не може обійтись без математичних формул, які допомагають забезпечити прозорість, об'єктивність, неупередженість і законність в адміністративних процедурах та адміністративному судочинстві. Наприклад, Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення, затверджене рішенням ВККС від 2016 року [7], перенасичена формулами підрахунку балів за письмове та практичне завдання, що породило чисельні скарги від учасників кваліфікаційної процедури в адрес дій і рішень ВККС у 2014–2018 роках. Наприклад, пункт 8 Глави 6 Розділу II Положення закріплює: «Оцінка інших показників критеріїв встановлюється шляхом виведення середнього арифметичного на підставі оцінок кожного члена Комісії, який брав участь у співбесіді під час кваліфікаційного оцінювання» [7].

Правозастосовна діяльність, особливо юрисдикційна, також широко використовує математичні методи при визначенні об'ємів розповсюдження того чи іншого виду адміністративних правопорушень у суспільстві [9].

Отже використання математичних методів, по-перше, використовується в наукових дослідженнях, в правотворчій і правозастосовній діяльності, по-друге, є предметом адміністративно-правових досліджень (наприклад, авторські концепції ефективності діяльності, визначені у відповідних формулах, формули підрахунків результатів конкурсних комісій, графіки росту чи зменшення адміністративних правопорушень і ін.). Втім, застосування математичних методів в науці адміністративного права обумовлено низкою факторів.

По-перше, діяльність органів публічного адміністрування (органів та посадових осіб виконавчої влади і місцевого самоврядування), а також інших публічно-владних суб'єктів адміністративного права (Президента України, СБУ, прокуратури і ін.) завжди пов'язана із накопиченням, обробкою і зберіганням різного роду інформації. Наприклад, Закон України «Про інформацію» класифікує за змістом таку інформацію на: екологічну, податкову, правову, статистичну, соціологічну і ін. [10, ст. 10].

Розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій в усьому світі сприяли тому, що велика кількість цієї інформації накопичується, зберігається і обробляється в публічно-владних суб'єктах в автоматизованому режимі. Переробка цієї інформації потребує застосування математичних методів, розробки спеціальних алгоритмів та програм її аналізу. За останні роки було написано чимало наукових праць, які розкривають сутність та результат впровадження у діяльність публічно-владних суб'єктів інформаційно-телекомунікаційних технологій [11; 12]. Наприклад, О. О. Берназюк стосовно змісту своєї наукової праці зазначає: «У процесі визначення перспективних напрямів подальшого розвитку цифрових технологій у праві, а також розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавства було застосовано метод правового моделювання» [12, с. 4].

Тобто об'єктивним чинником, який стимулює застосування математичних методів в адміністративно-правових дослідженнях, є впровадження у діяльність суб'єктів публічного управління інформаційно-комунікаційних технологій, а також створення автоматизованих систем управління в органах державної влади та місцевого самоврядування.

В даному випадку основними завданнями адміністративно-правових досліджень стають: аналіз досконалості і ефективності використання інформаційно-комунікаційних технологій та існуючих автоматизованих обробок облікових даних в публічно-владних органах; розробка теоретичних принципів вдосконалення існуючих та впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій і автоматизованих систем обліку, аналізу та пошуку статистичної правової інформації в органах державної влади та місцевого самоврядування і ін.

По-друге, використання математичних методів в науці адміністративного права обумовлено ускладненням самого об'єкту адміністративно-правового пізнання світу, а у зв'язку із чим відбувається ускладнення наукового арсеналу пізнання адміністративно-правових явищ. Основна особливість розвитку сучасної юридичної науки – її синтез та тісний взаємозв'язок із іншими науками. При цьому, не останнє місце в такому синтезі і взаємозв'язку відіграють методи наукового пізнання, які ґрунтуються на проголошеній філософією методологічній єдності всіх наук. Об'єктивне розширення об'єкту адміністративно-правового пізнання світу автоматично призводить до розширення предмету дослідження. В свою чергу, розширення предмету дослідження адміністративно-правових явищ породжує необхідність збагачення методологічного арсеналу дослідження нових правових явищ. Власне тому в кінці 90-х років XX століття в юридичній науці і заговорили про необхідність вдосконалення її методології, адже «традиційні» методи пізнання правових явищ не завжди могли забезпечити всебічність і ґрунтовність проведеного дослідження. Все більше і більше в науці адміністративного права виникає потреба у використанні надійних, точних та більш жорстких (однозначних) методів дослідження. Математичні, логіко-математичні і математико-статистичні методи дослідження як раз до таких і відносяться. Майже у всіх випадках, коли за результатами наукового дослідження треба дати однозначну відповідь «Да» чи «Ні», науковець у своїх судженнях використовує власне математичні методи, виписуючи таблиці переваг і протипав, враховуючи коефіцієнт впливу невідомих даних, негативного впливу застережень і ін. Наприклад, у період з 2014 по 2018 роки точилася в науковій літературі дискусія стосовно доречності чи недоречності впровадження в систему органів державної влади антикорупційних

органів [13]. Судження даних науковців формувалися в тому числі на підставі використання математичних методів аргументації своєї думки. Також математичні методи успішно використовуються при дослідженні різних адміністративно-правових аспектів нотаріальної діяльності, публічного управління та службових відносин в органах державної влади та місцевого самоврядування, при виявленні ефективності норм адміністративного права тощо.

По-третє, перспективним напрямом використання математичних методів в науці адміністративного права є дослідження системних і структурованих адміністративно-правових явищ у взаємодії із системно-структурним методом. Закономірності функціонування адміністративно-правових систем, а також закономірності взаємодії між собою елементів адміністративно-правових систем і структур, можна виявити при поєднанні зусиль системно-структурного та математичних методів.

По-четверте, наявність кількісного вимірювання правових явищ (строки адміністративного стягнення, процесуальні строки, розмір завданої шкоди і ін.) та формування статистичних закономірностей (графіки розповсюдження адміністративних правопорушень у суспільстві, міграції населення і ін.) є об'єктивними ґносеологічними чинниками, які створюють умови для широкого використання математичних методів у процесі наукового дослідження адміністративно-правових явищ.

Висновки та перспективи подальших розвідок. На підставі проведеного дослідження зроблено наступні висновки.

Використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ є, по-перше, обмеженим, по-друге, залежним від взаємодії із іншими «традиційними» методами пізнання.

В українському суспільстві формуються умови для більш широкого використання математичних методів під час проведення досліджень адміністративно-правових явищ. І цей процес не є випадковим. До факторів, що обумовлюють необхідність використання математичних методів в дослідженнях адміністративно-правових явищ, відносяться: 1) впровадження у діяльність суб'єктів публічного управління інформаційно-комунікаційних технологій, а також створення автоматизованих систем управління в органах державної влади та місцевого самоврядування; 2) ускладнення самого об'єкту адміністративно-правового пізнання світу, у зв'язку із чим відбувається ускладнення наукового арсеналу пізнання адміністративно-правових явищ; 3) дослідженні системних і структурованих адміністративно-правових явищ у взаємодії із системно-структурним методом; 4) кількісні вимірювання правових явищ та процеси формування статистичних закономірностей потребують використання математичних методів у процесі наукового дослідження адміністративно-правових явищ.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Питання методології сучасної адміністративно-правової доктрини України (аналітичний огляд цікавого і корисного дослідження). *Право України*. 2005. № 1. С. 25-28.
2. Кравчук М.В. Проблеми теорії держави і права (опорні конспекти) : навчальний посібник [для студентів вищих навчальних закладів]. 2-е вид., змін. і доп. К. : Професіонал, 2004. 398 с.
3. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.
4. Назимко Є. Використання математичних методів як засіб оптимізації застосування покарання до неповнолітніх: кримінально-правовий аспект. *Віче*. 2013. № 10. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3670/>
5. Стащенко А. До питання про методи вивчення ефективності права. *Філософія права*. 2009. № 10. С. 53-56.
6. Ортисський В. Новітні методи дослідження адміністративно-правових явищ. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 782. С. 5-9.
7. Положення про порядок та методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення: додаток до рішення ВККС від 03.13.2016 р. № № 143/зп-16. URL: https://old.vkksu.gov.ua/userfiles/doc/poriadok_ta_metod.pdf
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
9. Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2020 році. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2020/npu-zvit-2020.pdf>
10. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
11. Бакутін Є.І. Адміністративно-правове регулювання використання технічних засобів фіксації правопорушень: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Національна академія внутрішніх справ. Київ, 2021. 252 с.
12. Берназюк О.О. Цифрові технології у праві: тенденції та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2021. 34 с.
13. Левченко А.О. Антикорупційне законодавство України: проблеми та перспективи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 2. С. 69-72.

УДК 342.9:341.225:656.615(045)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.19>

А. О. Панчук, адвокат, начальник сектору
нормативно-правової роботи
та міжнародного супроводу юридичної служби
апарату управління,
ДП «Адміністрація морських портів України»

КОНТРОЛЬНІ ТА СЕРВІСНІ МЕХАНІЗМИ У МОРСЬКИХ ПОРТАХ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРИНЦИПИ «ДОБРОГО УРЯДУВАННЯ»

У статті охарактеризовано контрольні та сервісні процедури, що здійснюються у морських портах світу та України. Зосереджено увагу на особливостях здійснення PSC як одного з найбільш характерних і специфічних саме для морського транспорту видів портового контролю. Ґрунтуючись на опрацюванні вітчизняних та зарубіжних досліджень у сфері публічного адміністрування морської та портової діяльності, аналізі специфіки контрольних повноважень інспекцій держави порту, а також сервісних механізмів у морських портах надано їх організаційно-правову характеристику, актуалізовано значення та визначено шляхи впровадження принципів «доброго урядування» у систему управління портовою галуззю та портові процедури в Україні. Підкреслено, що на підставі опрацювання світового досвіду здійснення PSC його процедури постійно модернізуються та вдосконалюються для досягнення кращих практик, протоколів роботи та вироблення керівних рекомендацій ІМО. Звернено увагу на недоліки процедур PSC у морських портах України та запропоновано напрямки їх удосконалення. Відзначено, що подолання проблеми субстандартного судноплавства є сферою відповідальності багатьох залучених суб'єктів: судновласників, держав прапорів, класифікаційних товариств тощо. Саме розуміння необхідності колективної роботи та комплексного підходу для досягнення головної мети – забезпечення безпеки мореплавства – є провідним для галузі. Проаналізовано та класифіковано публічні послуги, доступні у морських портах України, у залежності від суб'єкта надання, характеру та особливостей формування цінової політики. Окремою категорією послуг (сервісів), які реалізуються у морських портах визнано ті, що пов'язані з виконанням зобов'язань за міжнародними договорами України. Охарактеризовано стан нормативного впровадження принципів «доброго урядування» у публічне адміністрування та сервісні механізми морських портів. Зауважено, що у цілому ці принципи дотримано у діючому законодавстві через закріплення відповідних керівних правил (стандартів) здійснення портової діяльності та управління нею. Необхідним залишається їх реальне впровадження та наслідування у повсякденній роботі усіма керуючими суб'єктами, що мають відповідні повноваження, можуть чинити вплив на порядок реалізації нормативних приписів.

Ключові слова: порти, портова діяльність, державний портовий контроль, публічне адміністрування, публічні сервіси, держава порту, «добре урядування», адміністративні процедури, формальності на морському транспорті.

A. O. Panchuk. Control and service mechanisms in seaports: organizational and legal characteristics and principles of “good governance”

The article describes the control and service procedures carried out in the seaports of the world and Ukraine. The attention has been focused on the peculiarities of the implementation of PSC as one of the most characteristic and specific types of port control for sea transport. Based on the processing of domestic and foreign studies in the sphere of public administration of maritime and port activities, the analysis of the specifics of the control powers of the port state inspections, as well as the service mechanisms in seaports, their organizationally-legal characteristics have been given, the importance has been actualized and the ways of implementing the principles of “good governance” have been determined into the management system of the port industry and the port procedures in Ukraine. It has been emphasized that based on the development of world experience in the implementation of the PSC, its procedures are constantly being modernized and improved to achieve the best practices, work protocols and developing the IMO guidelines. The attention has been drawn to the shortcomings of PSC procedures in the seaports of Ukraine and the directions have been proposed for their improvement. It has been noted that overcoming the problem of substandard shipping is the sphere of responsibility of many involved subjects: shipowners, flag states, classification societies, etc. Exactly the understanding of the need for teamwork and an integrated approach to the achievement of the main goal is the ensuring safety of navigation – that is leading for the industry. It has been analyzed and classified the public services, which are available in the seaports of Ukraine, depending on the subject of provision, character and features of pricing. A separate category of services that are implemented in seaports are those that are associated with the fulfillment of obligations under the international treaties of Ukraine. The state has been characterized of normative implementation of the principles of “good governance” in public administration and service mechanisms of seaports. It has been noted that in general, these principles are observed in the current legislation through the consolidation of the relevant guiding rules (standards) for the implementation and management of port activities. It remains necessary for them to be implemented and followed in their daily work by all managing subjects with appropriate powers that can influence the order of implementation of regulatory requirements.

Key words: ports, port activity, port state control, public administration, public services, port state, «good governance», administrative procedures, formalities on maritime transport.

Постановка проблеми. Кларування суден, що охоплює оформлення їх вантажів та пасажирів у морських портах, здійснення контрольних формальностей, документальних перевірок тощо, є одним зі складників ефективного, швидкого та необтяжливого режиму, що запроваджується державами для спрощення умов зовнішньоекономічної діяльності та забезпечення стабільності функціонування світових і регіональних ланцюгів постачання. Режими портів, встановлені у них контрольні та сервісні формальності є втіленням митної, морської, податкової, прикордонної тощо політик прибережних держав (держав портів). Забезпеченню їх одноманітності присвячено міжнародні угоди та національні законодавства, розроблено керівництва та узагальнення кращих практик, в яких уособлено вироблені тривалим досвідом портової діяльності способи та методи роботи урядів, портових адміністрацій, стивідорних компаній та флоту. При цьому, все ще зберігаються процедури, що жадають перегляду підстав та протоколів роботи, підвищення ефективності та запровадження принципів «доброго урядування». Ці принципи, незважаючи на початкову розробку для застосування у системі місцевого врядування, міцно увійшли у практику державного управління (адміністрування) та успішно використовуються у різноманітних сферах, демонструючи дружнє ставлення до отримувачів послуг керуючих інституцій, зручність та схильність до широкого впровадження інноваційних інформаційно-комунікаційних технологій. Одним з найбільш характерних та специфічних саме для морського транспорту видів контролю, що здійснюються у портах, є контроль держави порту (Port State Control, далі – PSC), а публічні сервіси, спрямовані на забезпечення безпечного підходу до причалів порту, вантажних операцій тощо, сприяють досягненню високих виробничих показників та збільшення пропускної здатності. Стандартизація таких контрольних та сервісних формальностей, їх приведення у відповідність до кращих практик та рекомендованих міжнародними спеціалізованими організаціями моделей є першочерговим завданням для формування успішної держави порту та, як наслідок, зайняття нею провідного місця у системі морських транспортних сполучень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній правовій доктрині України PSC розглядається переважно на описовому рівні та із зосередженням уваги на системі його правового регулювання [1–5]. Комплексна характеристика з визначенням переваг та недоліків цього виду контролю нечасто потрапляє до кола наукових інтересів українських правників, що актуалізує його дослідження. Сервісні портові формальності розглядаються переважно як приклад (різновид) адміністративних процедур на транспорті [6; 7] і досі не зазнали необхідного комплексного опрацювання у контексті стану та можливостей правового і організаційного забезпечення впровадження принципів «доброго урядування».

Мета статті – на основі опрацювання вітчизняних та зарубіжних розробок у сфері публічного адміністрування морської та портової діяльності, досліджень специфіки контрольних повноважень інспекцій держави порту, а також сервісних механізмів у морських портах надати їх організаційно-правову характеристику, актуалізувати значення та визначити шляхи впровадження принципів «доброго урядування» у систему управління портовою галуззю та відповідні портові процедури в Україні.

Виклад основного матеріалу. PSC, здійснюваний щодо суден під іноземними прапорами та запроваджений наприкінці ХХ ст. в Європі відповідно до Паризького меморандуму про взаєморозуміння щодо контролю суден державою порту [8] (далі – Паризький меморандум) з метою протидії субстандартному судноплавству та забрудненню морського середовища засвідчив свою результативність та в умовах відсутності міжнародних стандартів реєстрації суден і жорстких механізмів підтримання реального зв'язку між судном та державою його реєстрації, виконує допоміжну роль для держав прапорів, сприяючи забезпеченню безпеки судноплавства і його технологічному розвитку.

Паризький меморандум став ключовим інструментом для морських адміністрацій у країнах ЄС для забезпечення дотримання міжнародних стандартів морської безпеки на судах, які заходять до їхніх портів [9]. Конвенція ООН з морського права 1982 р (далі – UNCLOS'82) містить ст.ст. 218 та 219, присвячені можливостям держав чинити вплив на судна, які перебувають в їх портах та здійснили забруднення морського довкілля. Такий вплив охоплює порушення розгляду, розслідування, вжиття адміністративних заходів для запобігання виходу у море та надання дозволу на перехід судна з порту лише до судноремонтної верфи з наступним контролем виправлення виявлених недоліків. Ці статті, загальна спрямованість UNCLOS'82 на дотримання екологічної рівноваги та захист довкілля, а також інші правові та організаційні інструменти та механізми піклування про морське навколишнє середовище свідчать, що мінімізація впливу галузі на нього має особливе значення для сталого розвитку морського транспорту, сприяння міжнародній торгівлі та світового економічного процвітання [10, р. 2].

Для забезпечення безперервних міжнародних вантажних перевезень важливими аспектами є безпека, надійність та екологічність. Недоліки у заходах щодо безпеки, охорони та/або запобігання забрудненню на борту суден призводять до нещасних випадків на морському транспорті. Аварії можуть викликати раптовий збій у загальносвітових вантажних перевезеннях і обумовити суттєві негативні наслідки для глобальних ланцюгів постачання. Надзвичайні події на морі переважно відбуваються саме з субстандартними суднами, які становлять загрозу для життя, вантажів та навколишнього середовища. З метою підвищення їх безпеки держави прапора, держави порту, вантажовласники, класифікаційні товариства, страхові компанії та судновласники розробляють та приймають механізми перевірки суден. Серед цих суб'єктів держави прапора

несуть спільну відповідальність за ефективний контроль суден, зареєстрованих під їхнім прапором в адміністративних, технічних та соціальних аспектах (ст. 94 UNCLOS'82). Класифікаційні товариства забезпечують комплексний технічний огляд суден за допомогою щорічних, проміжних та додаткових перевірок, здійснюваних відповідно до їх власних керівних принципів та рекомендацій або від імені держав прапора. При цьому, хоча на держави прапора покладено основну відповідальність за підтримання стандартів суден, PSC є визнаною мережею безпеки для виявлення неякісних суден [11], і на теперішній час такий контроль став однією з найважливіших практик, що забезпечують сталий розвиток, безпеку та екологічний менеджмент суден [12]. Інспекції PSC, спочатку запроваджені як резервна копія при реалізації зобов'язань держави прапора, довели свою високу ефективність [11].

Правову основу PSC складають численні положення міжнародних конвенцій, що вимагають від прибережних держав інспектувати іноземні судна, які відвідують їхні порти для того, щоб переконатися, що вони дійсно відповідають міжнародним стандартам, закріпленим у правових інструментах держав порту [13, р. 126–127]. У такий спосіб перевірки дають змогу контролювати дотримання нормативних вимог, що містяться у міжнародних правилах забезпечення безпеки мореплавства, запобігання забрудненню, а також умов життя та праці на іноземних судах, які використовують порти чи об'єкти, розташовані у водах, на які поширюється національна юрисдикція держави порту [14].

Система інспектування PSC позбавлена глобальної стандартизації і є роздробленою на регіони, кожен з яких діє відповідно до свого Меморандуму про взаєморозуміння [15]: Європа та Північна Атлантика (Паризький меморандум); Азія та Тихий океан (Токійський меморандум); Латинська Америка (Acuerdo de Viña del Mar); Карибський регіон (Карибський меморандум); Західна та Центральна Африка (Абуджанський меморандум); Середземне море (Середземноморський меморандум) тощо. Деякі країни приєдналися до кількох режимів PSC, а усі регіональні режими PSC, у свою чергу, набули статусу спостерігача у Міжнародній морській організації (International Maritime Organization, далі – ІМО) як міждержавної організації. Їхні представники відвідують засідання ІМО і, зокрема, представляють інформацію про свою річну діяльність у формі документів, що подаються на кожну сесію Підкомітету з імплементації інструментів ІМО, та можуть впливати на оцінювання придатності та відповідності стандартам ІМО, а також сприяти процесу формування і оновлення правил ІМО [16].

Стосовно України діє Меморандум про взаєморозуміння щодо контролю державою порту у Чорноморському регіоні 2000 р. та конкретизуючі його Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 № 545 [17]. Перевірки (огляди) суден під іноземними прапорами в портах України здійснюються у таких випадках: 1) вибірково, згідно з процедурами Чорноморського меморандуму, з щорічною загальною кількістю перевірок не менш як 15% від загальної кількості іноземних торговельних суден, що відвідують порти України; 2) на підставі інформації служби капітана морського порту про необхідність здійснення більш детальної перевірки; 3) при отриманні повідомлення від іноземної інспекції контролю держави порту про слідування до українського порту субстандартного судна або судна, на якому виявлені недоліки не були усунені у попередньому порту; 4) при отриманні інформації від членів екіпажу або інших осіб про невідповідність судна вимогам міжнародних конвенцій, про забруднення судном довкілля або про порушення умов перевезення вантажів і пасажирів тощо.

На підставі опрацювання світового досвіду здійснення PSC його процедури постійно модернізуються та вдосконалюються для досягнення кращих практик, протоколів роботи та вироблення керівних рекомендацій. За результатами цієї роботи кожні два роки приймається резолюція Асамблеї ІМО з оновленою версією процедур для PSC. Сучасний нормативний базис здійснення PSC сформовано, зокрема, Резолюціями ІМО А.1138(31) [18] та А.787(19) щодо PSC [19], які з часом було відкликано та замінено оновленими резолюціями. Остання з них, А.1185(33), датована 6 грудня 2023 р. [20] та, подібно до регіональних меморандумів, містить перелік міжнародних угод, на відповідність нормам яких здійснюються процедури PSC, надає визначення низки дефініцій, визначає перелік рекомендованих процедур здійснення PSC та кращих практик для інспекторів, порядок інформування про результати перевірок, а також наведені у додатках процедури для перевірок на відповідність конкретним міжнародним інструментам. Зокрема, вимоги, що містяться в конвенціях ІМО, охоплюють SOLAS 1974, MARPOL, STCW 1978, TONNAGE 1969 тощо стосовно процедур контролю, яких дотримується сторона відповідної конвенції щодо іноземних суден. Ефективне використання цих положень органами влади держав порту може виявити недоліки, які призводять до невідповідності іноземних суден стандартам (субстандартності), а також забезпечити вжиття заходів щодо їх усунення. Учасники відповідної конвенції, якщо вони здійснили контроль, який призвів до затримання, мають подавати ІМО звіти відповідно до правила I/19 SOLAS 1974, ст. 11 MARPOL або ст. X(3) STCW 1978. Після отримання повідомлення про затримання, держава прапора повинна якнайшвидше повідомити ІМО про коригувальні заходи, вжиті щодо затримання. Виконання вимог про звітність з питань, пов'язаних з PSC, має здійснюватися в електронному вигляді режимами PSC від імені країн-членів і держав прапора через модуль GISIS щодо PSC [16].

Статистика PSC у портах України упродовж довоєнних 2020–2021 рр. (станом на 01.10.2021 р.) свідчить про щонайменше 127 інцидентів з PSC. Найчастіше вони виникали у морських портах «Чорноморськ» (28%),

«Південний» (27%), «Одеса» (20%), «Миколаїв» (12%). Акти перевірок містили: зобов'язання усунути недоліки до відходу судна (84%), що фактично можна прирівняти з затриманням судна, зобов'язання усунути недоліки у наступному порту (11%) та безпосередньо затримання судна (5%). Основними недоліками процедури та документального супроводження інспекцій були недостатній опис виявлених недоліків, їх незначний характер та можливість оперативного усунення силами членів екіпажу без вжиття обмежувальних заходів [21]. Такі фактори свідчать про недостатньо відповідальний, поверховий підхід до інспектування, роботу без ґрунтування на системі управління ризиками, спрямованої на виявлення суттєвих недоліків та їх усунення, а у підсумку – скорочення субстандартного судноплавства, а також без відповідного ставлення інспекторів до виконання службових обов'язків. Як зазначають С. Демірчі та К. Чічек, незважаючи на те, що важливість інспекцій PSC для безпеки морських перевезень була визнана в усьому світі, існують ще дві важливі проблеми, які необхідно вирішити для підвищення ефективності процесу інспекції суден:

1) розбіжності у процесі перевірки суден, які спостерігаються в режимах PSC, встановлених регіональними меморандумами, між державами-членами одного режиму, і навіть серед офіцерів PSC. Оскільки інспекційний режим Паризького меморандуму є першим добре побудованим інспекційним механізмом, він сприяє розвитку інших інспекційних механізмів PSC для подолання цих проблем. У рамках режиму інспектування Паризького меморандуму було докладено інтенсивних зусиль для забезпечення узгодженого процесу інспектування суден і розроблено методологію розрахунку профілю ризику судна (SRP) для підвищення ефективності процесу перевірки судна шляхом запобігання непотрібним/кільком перевіркам суден. Згодом подібні методології розрахунку SRP були адаптовані іншими меморандумами;

2) необхідність перевірки багатьох аспектів за допомогою обмеженого часу та кваліфікованих людських ресурсів. Відповідно до режиму інспектування Паризького меморандуму визначено 17 основних пунктів інспектування і понад 500 підпунктів. При цьому надзвичайно важко визначити основні та додаткові об'єкти інспекції та перевірити відповідні об'єкти одним або декількома інспекторами за обмежений час. Таким чином, має бути корисним прогнозування факторів ризику (основні пункти) і недоліки (підпункти) для більш ефективного проведення огляду судна [11].

Дійсно, виокремлені дослідниками фактори ризику та проблеми, з якими стикається PSC є характерними для більшості, якщо не для усіх регіональних систем, і забезпечення ефективності контролю на основі відстеження та управління загрозами та небезпеками, впровадження інноваційних інтелектуальних технологій, а не підвищення кількості інспекцій заради статистичних показників має стати керівним для українського механізму PSC. Крім того, система є «відкритою» для впровадження сучасних технологій через діджиталізацію та використання безпілотних систем стеження за станом морських акваторій і важко доступних судових приміщень; покращення горизонтальної та вертикальної взаємодії на міжнародному (глобальному, регіональному, двосторонньому рівнях) між інституціями PSC та на національному – між інспекторами та органами публічного адміністрування морської та портової діяльності, органами, що здійснюють різноманітні контрольні та наглядові повноваження (міжвідомча взаємодія); удосконалення практик роботи всередині національних систем PSC через навчання та підвищення кваліфікації інспекторів (проходження курсів всередині та поза межами країн, обмін досвідом з колегами, підвищення рівня відповідальності та перевірка набутих знань, внутрішній аудит та «робота над помилками», удосконалення практики та протоколів перевірок відповідно до рекомендацій ІМО та інших провідних адмініструючих суб'єктів у сфері мореплавства). Але зусиллями лише системи PSC проблеми субстандартного судноплавства не вирішити. Це – сфера відповідальності багатьох залучених суб'єктів: судовласників, держав прапорів, класифікаційних товариств тощо. Саме розуміння необхідності колективної роботи та комплексного підходу для досягнення головної мети – забезпечення безпеки мореплавства – є провідним для галузі.

Для характеристики сервісного складника портових формальностей вважається за доцільне провести класифікацію публічних послуг, що є доступними у морських портах України. Зокрема, за суб'єктною ознакою вони можуть бути розподілені на послуги, що надаються державними органами і підприємствами, і послуги, що надаються суб'єктами приватного сектору, агентами, портовими операторами, операторами терміналу та іншими суб'єктами господарювання. До кола державних суб'єктів належать капітани морських портів, ДП «АМПУ», портові оператори (державні стивідори), приватних – морські агенти, портові оператори, оператори терміналів, інші суб'єкти господарювання. За характером послуги, що надаються у морському порту, розподіляються на ті, що: 1) пов'язані з вантажними операціями; 2) забезпечують функціонування судна; 3) спрямовані на обслуговування пасажирів; 4) надаються під час транспортування вантажу. За характером формування цінової політики виокремлюються: 1) спеціалізовані послуги, які надаються у морському порту суб'єктами природних монополій і підлягають державному регулюванню; та 2) послуги, що надаються за вільними тарифами.

Окремою категорією послуг (сервісів), які реалізуються у морських портах є сервіси, пов'язані з виконанням зобов'язань за міжнародними договорами України. Серед таких сервісів виокремлюються заходи щодо впровадження у морських портах та портових засобах вимог глави XI-2 SOLAS 1974 та Кодексу охорони суден та портових засобів (International Code for the Security of Ships and of Port Facilities, далі – ISPS-Code) [22] (стосовно перевірки портових засобів, встановлення рівня охорони суден; несення цілодобового

оперативного чергування для спостереження за станом охорони та захисту суден, морських портів та портових засобів тощо). Так, кожне судно під Державним Прапором України, до якого застосовується глава XI-2 SOLAS 1974 та ISPS-Code, перебуваючи у морському порту, підлягає контролю службою морського порту адміністрації морського порту (філії ДП «АМПУ»), або спільно з посадовими особами портових засобів, призначених відповідальними за охорону портового засобу. Реалізацію норм, правил, стандартів і процедур глави XI-2 Додатка до Конвенції SOLAS 1974, ISPS-Code, інших міжнародних та національних актів з морської безпеки на портових засобах морського порту забезпечують відповідні посадові особи портових засобів та відповідні підрозділи адміністрації морського порту (філії ДП «АМПУ»). Слід також відзначити, що Мінінфраструктури України затверджуються правила надання послуг з вантажно-розвантажувальних робіт у морському порту та правила надання послуг з обслуговування суден у морському порту та на підходах до них у частині, що стосується зобов'язань за міжнародними договорами України.

Виключно державними підприємствами, установами та організаціями надаються послуги з: регулювання руху суден, забезпечення проведення аварійно-рятувальних робіт, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, картографічного забезпечення мореплавства, забезпечення запобігання і ліквідації розливу забруднюючих речовин. Означені послуги надаються в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і внутрішнього водного транспорту. (ст. 19 ЗУ «Про морські порти»). Правовий базис надання послуг є сформованим ще у 2013 р. Необхідно відзначити також, що перелік портових операторів, операторів терміналів у кожному морському порту, а також перелік послуг, які вони надають, визначено в Реєстрі морських портів України, ведення якого здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [23]. Крім того, на офіційному сайті ДП «АМПУ» передбачено можливість приєднання до електронного Договору про взаємодію сторін під час агентування суден в морських портах України [24]. Опубліковано також переліки послуг, що надаються у морському порту за вільними тарифами окремо по кожній філії (адміністрації морського порту), які можуть бути надані морським агентам.

Таким чином, публічні сервіси – це усі послуги, які надаються учасниками господарського процесу у морських портах, інформація про їх види та вартість є відкритою та представлена у загальнодоступних джерелах. На теперішній час висвітлення порядку надання публічних сервісів у морських портах є необхідним, важливим та відповідальним заходом забезпечення прозорості їх діяльності. Поступове залучення широкого кола осіб сприяє подальшому формуванню перспективних планів та закладає вектор розвитку доступу до нових логістичних ланцюгів та ринків перевезень, а також у цілому відповідає принципам «доброго урядування», оскільки на теперішній час підходи до публічного управління переважно пов'язуються з підвищенням ефективності адміністрування за мінімізації витрат ресурсів, а також активного залучення громадян до процесу управління.

Концепція «доброго урядування» стала новим етапом розвитку публічного управління й альтернативою моделі «нового державного менеджменту» («New Public Management»), який не впорався із завданням досягнення ефективного управління [25, с. 38]. Вона базується на ключових для західної правової доктрини поняттях демократії та верховенства права; є причетною до формування системи цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких здійснюється ефективне управління суспільством шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та комерційних структур [26, с. 126]. Узагальнені Радою Європи та рекомендовані до впровадження Комітетом міністрів Ради Європи 12 принципів доброго демократичного урядування [27] створюють нову філософію управління, яка враховує виклики сучасності, кризові прояви, обмеженість у ресурсах, збільшення потреб та демократичних вимог людей і дозволяє реалізовувати місцеві та державну політики за цих умов у найбільш прийнятний для людей та усіх заінтересованих сторін спосіб [28]. Розглянемо ці принципи та визначимо, яким чином їх втілено у нормативному регулюванні та організації публічного адміністрування роботи портової галузі України у цілому та в управлінських портових сервісах зокрема.

Принцип 1 «Чесне проведення виборів, представництва та участь» для управління портовою діяльністю отримує реалізацію через формування Ради порту – постійно діючого дорадчо-консультаційного органу, основним завданням якого є координація питань, пов'язаних із розвитком та функціонуванням морського порту. До її складу належать начальник та капітан морського порту, представники власників (користувачів) морських терміналів, стивідорних компаній, інших суб'єктів господарювання, що надають послуги у морському порту. Через функціонування Ради порту забезпечується також впровадження Принципу 2 «Зворотний зв'язок, чутливість», а також Принципу 8 «Інноваційність та відкритість до змін», що передбачають урахування позицій учасників щодо змін та доповнень до плану розвитку порту, зводу звичаїв морського порту та постанов по порту і прийняття відповідних рішень стосовно доцільності їх внесення (ст. 18 Закону України від 17.05.2012 р. «Про морські порти України» [29] (далі – ЗУ «Про морські порти»). Через формування філій ДП «АМПУ» у кожному з портів України також забезпечується постійне представництво держави для забезпечення функціонування морських портів, утримання та використання об'єктів портової інфраструктури державної форми власності, виконання інших завдань (ст. 1 ЗУ «Про морські порти»).

Принцип 3 «Ефективність та результативність» сприяє забезпеченню досягнення цілей при найбільш оптимальному використанні ресурсів, а застосування сучасних управлінських практик та технологій

дозволяє спростити процеси, зменшити витрати та підвищити якість портових послуг. Цей напрям може включати автоматизацію процедур, впровадження систем управління якістю та підвищення кваліфікації персоналу. Крім того, портові оператори зобов'язані сприяти розвитку конкуренції та не вчиняти дій, які можуть справляти негативний вплив на конкурентне середовище в морському порту (ст. 18 ЗУ «Про морські порти»), а ДП «АМПУ» чи власник морського терміналу на безоплатній основі надають у користування приміщення для організації пункту пропуску через державний кордон України (ст. 11 ЗУ «Про морські порти»). Ефективності та результативності також сприяють закріплені у ЗУ «Про морські порти» принципи функціонування та розвитку морських портів: об'єднання інтересів та діяльності держави в особі служби капітана морського порту, адміністрації морських портів України, інших державних підприємств, що забезпечують функціонування морського порту, та суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту; збереження та утворення, зокрема на основі об'єднання майна приватної, державної та комунальної форм власності, єдиних майнових комплексів, розташованих у межах території та акваторії морського порту (ст. 4 ЗУ «Про морські порти»). Цей принцип органічно поєднаний з Принципом 7 «Компетентність і спроможність», що слугує участі усіх зацікавлених сторін (державні органи, приватні компанії, співробітники, клієнти) у процесі прийняття рішень та сприяє більш збалансованому та справедливому управлінню портом. Це допомагає врахувати інтереси всіх учасників та підвищити задоволеність клієнтів. Крім того, цей принцип враховано при розмежуванні відповідно до ЗУ «Про морські порти» адміністративних функцій щодо забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства і господарської (комерційної) діяльності, а також розмежування функцій забезпечення безпеки мореплавства та нагляду (контролю) за безпекою мореплавства (ст. 4 ЗУ «Про морські порти») з метою якнайкращого виконання зазначених функцій та дотримання провідного принципу морської діяльності та інших пов'язаних з нею активностей – принципу забезпечення безпеки мореплавства, що у портах доповнюється необхідністю забезпечення безпеки усіх портових робіт та послуг, збереження людського життя та належного стану навколишнього середовища.

Принцип 4 «Відкритість і прозорість» передбачає впровадження прозорих процедур та звітності, що допомагає знизити рівень корупції та підвищити довіру зі сторони клієнтів та партнерів. Це включає відкриті дані про діяльність порту, фінансову звітність та інформацію про тендери та контракти. Крім того, відповідно до ст. 17 ЗУ «Про морські порти», обов'язкові постанови по порту мають бути опубліковані у Повідомленнях мореплавцям України, ДП «АМПУ» зобов'язана опубліковувати обов'язкові постанови по порту, усі зміни, внесені до них, у Повідомленнях мореплавцям України, а суб'єкти господарювання, що провадять господарську діяльність у морському порту, зобов'язані забезпечити відкритість доступу до відомостей про послуги, що надаються у порту (ст. 20 ЗУ «Про морські порти»).

Закріплення Принципу 5 «Верховенство права» простежується, серед іншого, у ст. 17 ЗУ «Про морські порти»: «При прийнятті обов'язкових постанов по порту або внесенні змін до них не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав суб'єктів портової діяльності, передбачених Конституцією та законами України. Обов'язкові постанови по порту підлягають обов'язковій державній реєстрації в порядку, встановленому для державної реєстрації нормативно-правових актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, і набирають чинності через 10 днів з дня їх реєстрації, якщо в них не встановлено іншого строку набрання ними чинності. Обов'язкові постанови по порту можуть бути оскаржені до адміністративного суду». У цілому, принцип верховенства права є провідним для усіх правовідносин, його втілено у будь-якій сфері публічного адміністрування, будь-якого рівня. Як зазначає К. Рябець, «функціонування публічного управління в усіх цивілізованих правових державах має обов'язково ґрунтуватися на принципах законності та верховенства права, які є їх цінностями. Завдяки цим принципам забезпечується демократія, права людини, соціальна справедливість та економічна свобода. ... Реалізація публічно-управлінської діяльності на засадах законності та верховенства права є основою функціонування правової держави» [30, с. 71, 75]. Відповідно до Закону України від 10.12.2015 «Про державну службу» [31], верховенство права – це забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави (ст. 4). Слід погодитися з В. О. Галай у тому, що принцип верховенства права варто розглядати як основоположний принцип, на якому передусім має базуватися діяльність усіх гілок влади. Цей принцип має складати базис як правотворчої, так і правозастосовної діяльності [32, с. 157].

Принцип 6 «Етична поведінка» є одним з провідних для державних службовців, які задіяні у виконанні передбачених законодавством функцій, зокрема, у сфері публічного адміністрування портової діяльності та надання послуг у морських портах. Відповідно до Закону України від 10.12.2015 «Про державну службу», одним з обов'язків державного службовця є дотримання правил етичної поведінки (ст. 8), правила внутрішнього службового розпорядку державного органу мають містити загальні правила етичної поведінки в державному органі (ст. 47), а порушення правил етичної поведінки державних службовців є дисциплінарним проступком (ст. 65). Крім того, для портової сфери та виконання необхідних дій щодо кларування судна особливо важливим є недопущення проявів корупції. Останні стали однією з перешкод ефективному функціонуванню українських гуманітарних коридорів. Так, правоохоронні органи виявили масову фальсифікацію

фітосанітарних сертифікатів на сільськогосподарську продукцію, що експортує Україна на світовий ринок. Було встановлено, що державні інспектори Держпродспожислужби у Закарпатській, Запорізькій, Одеській та Миколаївській областях спільно із працівниками фітосанітарних лабораторій, без відбору зразків продукції та відповідних експертиз, видавали, за грошову винагороду, документи, що підтверджують якість (безпечність) зерна, та вносили недостовірну інформацію до спеціалізованої інформаційної системи RHIS [33; 34].

Принцип 9 «Сталий розвиток та стратегічна орієнтація» може бути реалізований через впровадження Цілей сталого розвитку [35], що можуть допомогти портам мінімізувати негативний вплив на довкілля, покращити соціальні умови для працівників та місцевого населення, а також підвищити економічну стабільність у довгостроковій перспективі. Екологічну спрямованість має закріплений у ст. 12 ЗУ «Про морські порти» порядок організації роботи в морському порту під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру. Зокрема, ДП «АМПУ», суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність у морському порту, вживають невідкладних заходів для ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій і катастроф. На дотримання екологічного імперативу спрямовано також норми п. 8 ч. 1 ст. 13, п.п. 9, 10 ч. 1 ст. 15, п. 5 ч. 3 ст. 19 ЗУ «Про морські порти».

Стратегічна орієнтація та перспективне бачення напрямків зростання здійснюється через планування розвитку портової галузі відповідно до Стратегії розвитку морських портів України, що приймається на 25 років і включає короткострокові (на 5 років), середньострокові (на 10 років) та довгострокові (на 25 років) плани розвитку (ст. 7 ЗУ «Про морські порти»). На теперішній час діючою є Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, затверджена Кабінетом Міністрів України у 2013 році та оновлена в 2020 році. А плани розвитку окремих портів (державних стивідорів) затверджуються Мінінфраструктури України відповідно до ст. 6 Закону України від 21.09.2006 «Про управління об'єктами державної власності» [36]. Наприклад, наказом від 29.01.2020 № 25 затверджено Стратегічний план розвитку та Інвестиційний план державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки [37].

Принцип 10 «Раціональне управління фінансами» отримує прояв у закріпленні засад цільового використання портових зборів у функціонуванні та розвитку морських портів, а також збереження у державній власності стратегічних об'єктів портової інфраструктури морського порту (ст. 4 ЗУ «Про морські порти»). За нецільове використання коштів від портових зборів суб'єкт, який допустив таке порушення, сплачує до Державного бюджету України штраф у розмірі 200% використаної не за цільовим призначенням суми портових зборів. (ст. 22 ЗУ «Про морські порти»). Принцип 11 «Права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість» з відповідними особливостями забезпечується через закріплення у ст. 4 ЗУ «Про морські порти» рівності прав усіх суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у морському порту, недопущення дискримінації у доступі до об'єктів портової інфраструктури загального користування. Крім того, ст. ст. 13 та 20 ЗУ «Про морські порти» закріплено необхідність забезпечення рівного доступу до послуг, що надаються в морському порту, а ст. 15 передбачено у якості однієї з цілей створення ДП «АМПУ» забезпечення рівних і конкурентних умов ведення господарської діяльності та отримання послуг у морському порту. З погляду впровадження цього принципу заслуговують на увагу Рекомендації тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітет України від 04 листопада 2020 р. № 2-рк/тк «Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції» [38]. У документі відзначено, що дії Морської адміністрації (на теперішній час – Адміністрації судноплавства), які полягають у нав'язуванні судовласникам та морським агентам послуг ДП «Сервісний центр морського та річкового транспорту» з організаційно-технічного забезпечення процедури оформлення приходу та виходу судна з морського порту, містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у вигляді антиконкурентних дій органу влади, які можуть призвести до спотворення конкуренції на ринках послуг з агентування суден. Така практика, безумовно, не може вважатися такою, що наслідуює принцип доброго урядування у роботі Адміністрації [39].

Принцип 12 «Підзвітність» впроваджується через регулярний аудит та моніторинг діяльності порту, які допомагають виявляти та усувати проблеми на ранній стадії, забезпечуючи високу якість послуг та відповідність стандартам, а чітке визначення відповідальності та повноважень всіх учасників процесу управління портом сприяє покращенню координації та оперативності у прийнятті рішень. Це також сприяє уникненню конфліктів інтересів та неправильному використанню ресурсів. Наприклад, в Аудиторському звіті за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» за період з 01.10.2017 по 31.08.2020 [40] вказано, що основним чинником, який позитивно вплинув на зростання загальної суми доходів, стало зростання доходів від навантажувально-розвантажувальної роботи, збільшення обсягу вантажів, які знаходились на зберіганні, та надання послуг стороннім організаціям портофлотом. Основною причиною невиконання запланованих показників Стратегічного та Інвестиційного плану розвитку Порту вказана постійна зміна напрямів (завдань) розвитку Порту, суттєве зменшення капіталовкладень, що унеможливило досягнення стратегічних цілей упродовж середньострокового періоду (5 років), а також відсутність вільних земельних ділянок за межами власної території. У системі органів публічного адміністрування портової діяльності здійснюються також внутрішні аудити діяльності. Наприклад, у ДП «АМПУ» запроваджено внутрішній аудит та діє відповідний відділ. Для започаткування

діяльності у сфері здійснення енергоаудиту по Підприємству розроблено наказ від 01.05.2023 № 52/10 «Щодо визначення відповідальних за організацію провадження діяльності енергетичного аудиту», на підставі якого як в апараті управління, так і по відокремленим підрозділам (філіям) ДП «АМПУ» були визначені відповідальні особи за організацію провадження діяльності енергоаудиту за напрямками: будівлі, процеси та транспорт [41].

Таким чином, впровадження принципів «доброго урядування» у публічне адміністрування та сервісні механізми морських портів, у цілому, забезпечено діючим законодавством через закріплення відповідних керівних правил (стандартів) здійснення портової діяльності та управління нею. Необхідним залишається їх реальне впровадження та наслідування у повсякденній роботі усіма керуючими суб'єктами, що мають відповідні повноваження, можуть чинити вплив на порядок реалізації нормативних приписів.

Висновки та перспективи. Підвищення ефективності контролю морських суден потребує системного, комплексного підходу, що охоплює використання сучасних технологій, покращення координації та обміну даними, навчання інспекторів та оптимізацію процесів як всередині інспекційних організацій, так й у їх зовнішній активності. В Україні на теперішній час вжито необхідних заходів для оптимізації та спрощення оформлення суден, проте нові технології, кращі практики роботи та перегляд ставлення до контрольних механізмів у напрямку сприяючого, або доброго, урядування ще очікують на повноцінну реалізацію. Впровадження принципів доброго урядування у публічне адміністрування та роботу морських портів з надання послуг може суттєво підвищити ефективність, прозорість та якість їх роботи, але потребує, як і PSC, комплексного підходу та підтримки усіх рівнів управління, що у довгостроковій перспективі надасть значних вигід та посприє сталому розвитку портів, які очікувано стануть екологічнішими, цифровізованишими та соціально орієнтованішими з метою забезпечення звання України як ефективної та потужної морської держави. Напрямами подальших досліджень порушеної проблематики може стати опрацювання нормотворчої та управлінської практики впровадження принципів «доброго урядування» у найбільших портах світу з метою визначення можливостей запозичення та пристосування у портовій сфері України.

Список використаних джерел:

1. Костира О.В. Правова регламентація діяльності контролю держави порту (port state control). *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2020. Вип. 2(46). С. 57-62. [https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.2\(46\).226713](https://doi.org/10.20535/2308-5053.2020.2(46).226713)
2. Костира О.В. Правова регламентація діяльності контролю держави порту (port state control). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2020 № 44. С. 158-161. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.44.33>
3. Познанська І.В. Організаційно-економічні аспекти впровадження міжнародних стандартів безпеки судноплавства. *Проблеми економіки*. 2016. № 3. С. 68-73.
4. Plachkova T. Providing Navigation Safety at Seaports of Ukraine: Some Aspects of State Administration *Lex Portus*. 2019. № 2. P. 41-57. <https://doi.org/10.26886/2524-101X.2.2019.3>
5. Іванова А.В. Забезпечення умов праці і життя моряків на борту судна як елемент системи контролю держави порту. *Альманах міжнародного права*. 2021. Вип. 25. С. 86-94. <https://doi.org/10.32841/ILA.2021.25.10>
6. Зотенко О. О. Митне провадження на морському транспорті: автореф. дис. ... к.ю.н. Одеса, 2011. 18 с.
7. Прокопенко В.В. Митні формальності на транспорті в Україні та їх адаптація до міжнародних митних норм, правил та стандартів: автореф. дис. ... д.ю.н. Запоріжжя, 2018. 32 с.
8. Paris memorandum of understanding on port state control, 1982. URL: <https://numl.org/.940312> (дата звернення: 07.04.2024).
9. Almorza D. et al. Port State Control Inspections under the Paris Memorandum of Understanding and Their Contribution to Maritime Safety: Additional Risk Classifications and Indicators Using Multivariate Techniques. *Journal of Marine Science and Engineering*. 2024. Vol. 12. 533. <https://doi.org/10.3390/jmse12040533>
10. Chuah L.F. et al. Analyzing the influencing factors of Port State Control for a cleaner environment via Bayesian network model. *Cleaner Engineering and Technology*. 2023. Vol. 14. 100636. <https://doi.org/10.1016/j.clet.2023.100636>
11. Demirci S.M.E., Cicek K. Intelligent ship inspection analytics: Ship deficiency data mining for port state control. *Ocean Engineering*. 2023. Vol. 278. 114232. <https://doi.org/10.1016/j.oceaneng.2023.114232>
12. Sevgili C., Arslan E., Kundakçi B. Examination of Ballast Water Management Deficiencies in Mediterranean Memorandum Inspections: Turkish Ports Application. 2023. URL: <https://numl.org/.150312> (дата звернення: 04.04.2024).
13. Akyar D., Celik M., Ceylan B.O. A Holistic Investigation on the Port State Control Inspections of Turkish Flagged Ships. *5th International Black Sea Modern Scientific Research Congress* (November 8-10, 2023, Rize, Türkiye). URL: <https://numl.org/.250312> (дата звернення: 07.04.2024).
14. Rey-Charlo R.E., Cueto J.L., Piniella F. Analyzing Port State Control Data to Explore Future Improvements to GMDSS Training. *Journal of Marine Science and Engineering*. 2023. Vol. 11(12). 2379. <https://doi.org/10.3390/jmse11122379>

15. Knapp S., Franses P.H. A Global View on Port State Control: Econometric Analysis of the Differences across Port State Control Regimes. *Maritime Policy Management*. 2007. Vol. 34. P. 453-482. <https://doi.org/10.1080/03088830701585217>
16. Port State Control. URL: <https://numl.org/.350312> (дата звернення: 08.04.2024).
17. Правила контролю суден з метою забезпечення безпеки мореплавства, затверджені наказом Міністерства транспорту України від 17.07.2003 № 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0353-04#Text> (дата звернення: 07.04.2024).
18. Resolution A.1138(31) Procedures for port state control, 2019. URL: <https://numl.org/.450312> (дата звернення: 07.04.2024).
19. Resolution A. 787(19) Procedures for port state control. URL: <https://numl.org/.550312> (дата звернення: 07.04.2024).
20. Resolution A.1185(33) Procedures for port state control, 2023. URL: <https://numl.org/.750312> (дата звернення: 09.04.2024).
21. Моряков К. Нетиха гавань. Виклики для судновласників в українських портах. *Юридична газета online*. №20 (750). 26.10.2021. URL: <https://numl.org/.850312> (дата звернення: 07.04.2024).
22. International Code for the Security of Ships and of Port Facilities, 2002. URL: <https://portalcip.org/wp-content/uploads/2017/05/ISPS-Code-2003-English.pdf> (дата звернення: 05.04.2024).
23. Порядок ведення Реєстру морських портів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013 р. № 496. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/496-2013-п#Text> (дата звернення: 05.04.2024).
24. Приєднання до Договору про взаємодію сторін під час агентування суден в морських портах України. URL: <https://www.uspa.gov.ua/agent-dogovir> (дата звернення: 01.04.2024).
25. Зливко С.В., Коваленко В.В. Аналіз становлення терміна «добре врядування» (good governance) та визначення його змісту. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: «Юриспруденція». 2021. Вип. 54. Т. 1. С. 38-41. <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2021.54.1.9>
26. Ткаля О.В. Розуміння належного врядування за сучасних умов. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: «Юридичні науки». 2020. Т. 31(70). Ч. 2. С. 125-130. <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2020.2-2/24>
27. Принципи доброго врядування: європейський досвід та українські реалії. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/pryntsyru-dobroho-vriyaduvannia-ievropeiskiyi-dosvid-ta-ukrainski-realii/> (дата звернення: 02.04.2024).
28. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. К.: ТОВ «Видавництво» «Юстон», 2018. 60 с.
29. Про морські порти України: Закон України 17.05.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4709-17#Text> (дата звернення: 05.04.2024)
30. Рябець К. Законність та верховенство права як принципи публічного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. Вип. 1(13). [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-70-85](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-70-85)
31. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 02.04.2024).
32. Галай В.О. Принцип верховенства права на публічній службі та його законодавче закріплення. *Право і суспільство*. 2022. № 6. С. 152-158. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.6.23>
33. «Зерновий коридор» може зникнути через масову корупцію в Держпродспоживслужбі. URL: <https://numl.org/.950312> (дата звернення: 02.04.2024).
34. Як корупція зупинила «зерновий коридор». URL: https://bastion.tv/yak-korupciya-zupinila-zernovij-koridor_n54527 (дата звернення: 02.04.2024).
35. The 17 Goals. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата звернення: 02.04.2024).
36. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21.09.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-16#Text> (дата звернення: 02.04.2024).
37. Про затвердження Стратегічного плану розвитку державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки та Інвестиційного плану державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» на 2019–2023 роки: наказ Мінінфраструктури від 29.01.2020 № 25. URL: <https://www.port-yuzhny.ua/doc/strateg2020.pdf> (дата звернення: 02.04.2024).
38. Про припинення дій, які містять ознаки порушення законодавства про захист економічної конкуренції: рекомендації Тимчасової адміністративної колегії Антимонопольний комітету України від 04.11.2020 р. № 2-рк/тк. URL: <https://numl.org/.060312> (дата звернення: 01.04.2024).
39. Сурілова А.О. Принцип «good governance» у реформуванні портових формальностей в Україні. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 69-75. <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.41.225584>
40. Аудиторський звіт за результатами державного фінансового аудиту діяльності державного підприємства «Морський торговельний порт «Южний» за період з 01.10.2017 по 31.08.2020. URL: <https://numl.org/.160312> (дата звернення: 03.04.2024).
41. Звіт про управління за 2023 рік. URL: <https://numl.org/.260312> (дата звернення: 03.04.2024).

УДК 336.145

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.20>

О. Є. Деменко, кандидат юридичних наук,
асистент кафедри фінансового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОГО ГЛОСАРІЮ

Статтю присвячено проблемі формування раціонального термінологічного апарату, яка має не лише галузеве чи підгалузеве значення. Так, використання понять в режимі окремої галузі чи підгалузі передбачає застосування термінології двох типів. З одного боку, йдеться про поняття, які мають узагальнююче значення, виходять за межі предмету даної сукупності правових норм. З іншого боку, системний підхід щодо формування предметного глосарію має включати і вузько спеціалізовані, змістовні поняття, які відображають предмет впливу саме цієї сукупності правових норм.

Висвітлено, що в окремих фінансово-правових інститутах в 90-х – початку 2000-х роках були приклади, де подібна проблема вирішувалась досить фахово. Йдеться перш за все про Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». Підхід в побудові глосарію бюджетних понять в законодавстві, яке регулює обіг публічних коштів, є одним із найбільш вдалих. У статті означено, що принципово якісний етап формування бюджетного глосарію відбувся з прийняттям Бюджетного кодексу України в 2001 році. В цьому акті з'являється ст. 2 «Визначення основних термінів». Слушним виявився підхід розробників проекту цього кодифікованого акту відповідно до якого побудова цієї статті мала відбуватись при додержанні декількох умов: а) сюди мали б бути включені поняття, які мають узагальнююче значення і стосуються всіх бюджетних відносин в цілому (бюджет, бюджетне зобов'язання, бюджетний процес і т.д.); б) в систему основних термінів мали включатися положення, які стосуються декількох розділів кодексу (доходи бюджетів, видатки бюджетів, бюджетний процес і т.д.); в) система цих понять мала носити виключно бюджетно-правову природу.

Висвітлено питання, що лише з прийняттям Податкового кодексу України подібний аспект податкового регулювання набув певного упорядкування. На сьогодні, ст. 14 Податкового кодексу України є однією з найпроблемніших в Податковому кодексі України, однією з найсуперечливіх. Проаналізовано поняття, які характеризують виключно податково-правову природу регулювання, тож доцільно звернути увагу на те, що структуризація категорій цього типу передбачає традиційну класифікацію засобів податкового регулювання, де йдеться про:

а) матеріальні законодавчі приписи. В якості прикладу можна посплатися на визначення окремих податків. Матеріальні приписи податкового законодавства, які віднесені до глосарію податкових термінів включають також і відповідні конструкції, через які оцінюється, або фіксується поведінка платника.

б) процедурні законодавчі приписи, які входять до глосарію податкового законодавства визначають як загальні підходи до процедурного регулювання податкових відносин в цілому, так і їх окремі особливості. Закріплюється загальне бачення характеру процедурного регулювання відносин оподаткування. Більш вузький, деталізований характер має визначення оскарження рішень контролюючих органів. Через цю конструкцію визначено загальне бачення процедури апеляційного адміністративного оскарження.

Ключові слова: податкове законодавство, валютне законодавство, бюджетне законодавство, бюджетний глосарій, податковий глосарій, податкова процедура, апеляційне адміністративне оскарження, адміністрування податків та зборів.

О. Ye. Demenko To the question regarding the formation of the tax glossary

The article is devoted to the problem of forming a rational terminological apparatus, which has not only branch or sub-branch significance. Thus, the use of concepts in the regime of a separate branch or sub-branch involves the use of terminology of two types. On the one hand, we are talking about concepts that have a general meaning, go beyond the scope of the given set of legal norms. On the other hand, a systematic approach to the formation of a subject glossary should also include narrowly specialized, meaningful concepts that reflect the subject of influence of this set of legal norms.

It has been highlighted that in the 90s and early 2000s there were examples of such a problem being solved quite professionally in certain financial and legal institutes. First of all, we are talking about the Decree of the Cabinet of Ministers "On the system of currency regulation and currency control". The approach to building a glossary of budget concepts in the legislation that regulates the circulation of public funds is one of the most successful. The article states that the fundamentally qualitative stage of the formation of the budget glossary took place with the adoption of the Budget Code of Ukraine in 2001. Article appears in this act. 2 "Definition of basic terms". The approach of the drafters of this codified act turned out to be correct, according to which the construction of this article had to take place under the observance of several conditions: a) concepts that have a generalizing meaning and relate to all budgetary relations as a whole (budget, budgetary obligation, budgetary process, etc.); b) the system of basic terms had to include provisions relating to several sections of the code (budget revenues, budget expenditures, budget process, etc.); c) the system of these concepts was supposed to have an exclusively budgetary and legal nature.

The question is highlighted that only with the adoption of the Tax Code of Ukraine, a similar aspect of tax regulation acquired a certain order. Today, Art. 14 of the Tax Code of Ukraine is one of the most problematic in the Tax Code of Ukraine,

one of the most controversial. Concepts that characterize exclusively the tax-legal nature of regulation have been analyzed, so it is appropriate to pay attention to the fact that the structuring of categories of this type involves the traditional classification of tax regulation means, which refers to:

a) material legislative prescriptions. As an example, you can refer to the definition of individual taxes. The material prescriptions of the tax legislation, which are included in the glossary of tax terms, also include the corresponding constructions through which the behavior of the payer is assessed or fixed;

b) procedural legislative prescriptions included in the glossary of tax legislation define both general approaches to the procedural regulation of tax relations in general and their specific features. A general vision of the nature of procedural regulation of taxation relations is established. A narrower, more detailed definition of challenging the decisions of supervisory bodies. Due to this construction, the general vision of the appeal administrative appeal procedure is defined.

Key words: tax legislation, currency legislation, budget legislation, budget glossary, tax glossary, tax procedure, administrative appeal, administration of taxes and fees.

Постановка проблеми. Стала конструкція правового регулювання передбачає зрозумілість понять, на які спрямовується правовий вплив та засобів, якими це робиться. Саме тому, термінологія як відповідного галузевого чи підгалузевого угруповання правових норм, так і певного законодавства (законодавчого акту) має набувати чіткої редакції, розуміння всіма учасниками відносин. В іншому випадку, коли формулювання законодавчих норм набуває невизначеного змісту, суперечливих конструкцій, формуються підстави колізій, труднощів як на рівні праворозуміння, так і на рівні правозастосування.

Проблема формування раціонального термінологічного апарату має не лише галузеве чи підгалузеве значення. Використання понять в режимі окремої галузі чи підгалузі передбачає застосування термінології двох типів. З одного боку, йдеться про поняття, які мають узагальнююче значення, виходять за межі предмету даної сукупності правових норм. З іншого боку, системний підхід щодо формування предметного глосарію має включати і вузько спеціалізовані, змістовні поняття, які відображають предмет впливу саме цієї сукупності правових норм. До певного часу в податковому праві подібна проблема була не вирішена. В Законі України «Про систему оподаткування» серед загальних положень були визначені підходи до категорій загального характеру (платник, об'єкт і т.д.), але окремої статті, яка об'єднувала б сукупність засадничих термінів податкового регулювання не було.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Не можна сказати, що подібний підхід характеризував стан всього фінансового законодавства. Показово, що в окремих фінансово-правових інститутах в 90-х – початку 2000-х роках були приклади, де подібна проблема вирішувалась досить фахово. Йдеться перш за все про Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю». Глосарій цього акту є одним із прикладів статей, де визначалася система понять, що використовуються в цьому галузевому (підгалузевому, інституційному) режимі регулювання. Ст. 1 «Визначення термінів» цього акту [1] охоплювала сукупність системоутворюючих категорій які мали застосовуватись в валютному регулюванні. Йшлося про такі поняття як валютні цінності, валюта України, іноземна валюта, монетарні метали, валютні операції і т.д. В наступних розділах і статтях вже будувалися конструкції правового впливу на поведінку учасників валютних відносин з використанням цих засадничих понять.

Подібний підхід відбивався і в законодавстві, яке регулювало бюджетні відносини. На наш погляд, підхід в побудові глосарію бюджетних понять в законодавстві, яке регулює обіг публічних коштів, є одним із найбільш вдалих. В цьому сенсі, можна звернути увагу на певну динамічну послідовність. З набуттям незалежності бюджетні відносини регулювались Законом України «Про бюджетну систему України» від 5 грудня 1991 року № 512-ХІІ [2]. В цьому акті Розділ I «Загальні положення» містив основні поняття, які використовувались при регулюванні бюджетних відносин. Так, в цьому розділі визначалися поняття бюджету, бюджетної системи, бюджетного устрою, принципів бюджетного устрою, бюджетного процесу, бюджетного року, бюджетної класифікації і т.д. [2]. Тобто, таким чином було закладено підстави законодавчого закріплення основного категоріального апарату в бюджетному законодавстві.

Мета статті. Дослідження та обґрунтування шляхів формування раціонального термінологічного апарату, що є актуальним не лише для конкретної галузі або підгалузі, а й для наукової спільноти загалом.

Виклад основного матеріалу. Принципово якісний етап формування бюджетного глосарію відбувся з прийняттям Бюджетного кодексу України в 2001 році [3]. В цьому акті з'являються ст. 2 «Визначення основних термінів». Слушним виявився підхід розробників проекту цього кодифікованого акту відповідно до якого побудова цієї статті мала відбуватись при додержанні декількох умов: а) сюди мали б бути включені поняття, які мають узагальнююче значення і стосуються всіх бюджетних відносин в цілому (бюджет, бюджетне зобов'язання, бюджетний процес і т.д.); б) в систему основних термінів мали включатися положення, які стосуються декількох розділів кодексу (доходи бюджетів, видатки бюджетів, бюджетний процес і т.д.); в) система цих понять мала носити виключно бюджетно-правову природу.

Останній акцент виявляється найбільш вагомим і принциповим. Побудова глосарію бюджетних термінів, в цьому випадку відбувається виключно за рахунок тих категорій, які мають бюджетне значення і не дублюються з термінами інших інститутів, підгалузей чи галузей. Додержання цієї умови є принциповим

запобіжником, умовою попередження виникнення колізій, протиріччя в регулюванні бюджетних відносин на межі з іншими галузями. Таким чином було сформовано статтю, яка включала 38 категорій бюджетно-правового змісту. Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України [4] обумовило її деяке збільшення і на сьогодні, до ст. 2 «Визначення основних термінів» Бюджетного кодексу України входить 52 засадничі поняття щодо регулювання бюджетних відносин. Нажаль, в Податковому кодексу України такої умови додержатися не вдалось.

В чинному до 2011 року податковому законодавстві підтвердження такому підходу не існувало. Лише з прийняттям Податкового кодексу України подібний аспект податкового регулювання набув певного упорядкування. Наявність ст. 14 «Визначення понять» Податкового кодексу України акцентувало увагу на цю проблему. Хотілося б підкреслити, що йдеться саме про акцент на необхідності вирішення проблеми глосарію податкового регулювання, а не побудові ефективної конструкції її вирішення. На сьогодні, ст. 14 Податкового кодексу України є однією з найпроблемніших в Податковому кодексі України, однією з найсуперечливіх. Формування системи понять та термінів, які увійшли до неї відбулося без будь-яких чітких, прозорих критеріїв та підходів і обумовлює сталий характер змістовних колізій в податковому регулюванні.

Під час роботи над проектом Податкового кодексу України передбачалося, що стаття, яка включала б визначення основних понять, що мають застосовуватись при регулюванні податкових відносин мала б бути побудована із врахуванням певних умов. Головною, визначальною підставою до включення того чи іншого терміну до таким чином сформованого глосарію мали б бути: а) узагальнююче значення такого терміну; б) використання відповідного поняття в двох або більше розділах Податкового кодексу України. В підсумковому вигляді глосарію ст. 14 Податкового кодексу України цього досягти не вдалося. На сьогодні, сукупність понять, які включені до неї являють собою досить розгалужену конструкцію, окремі складові якої або суперечать одна одній, або взагалі не є змістовними.

Аналізуючи поняття, які характеризують виключно податково-правову природу регулювання доцільно звернути увагу на те, що структуризація категорій цього типу передбачає традиційну класифікацію засобів податкового регулювання, де йдеться про:

а) матеріальні законодавчі приписи. В якості прикладу можна посперитися на визначення окремих податків. Наприклад, акцизний податок визначається як непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених цим Кодексом як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції) [5]. В цілому подібне визначення можна віднести до позитивних, але це не означає, що не має шляхів його удосконалення. Визначення акцизного податку через категорію непрямого податку не є послідовним. В жодному податковому акті немає визначення прямого чи непрямого податку, або критеріїв їх розмежування, хоча певні правові наслідки стосовно цього існують.

Дуже поверхово надано визначення і іншого непрямого податку – «податок на додану вартість – непрямий податок, який нараховується та сплачується відповідно до норм розділу V цього Кодексу» [5]. На наш погляд, таке визначення характеризується абсолютною беззмістовністю. Всі податки та збори «нараховується та сплачується відповідно до норм відповідного розділу Податкового кодексу України», тоді як особливості саме податку на додану вартість, які породжують певні правові наслідки законодавець ігнорує.

Дублює подібний підхід і визначення інвестиційного золота для цілей розділу V цього Кодексу [5]. Ще більш дивує закріплення в Ст. 14 поняття котирувальних цін, які визначені для цілей статті 39 цього Кодексу [5]. Незрозуміло, яке узагальнене значення може мати норма, що деталізує лише одну статтю акту.

Під грошовим зобов'язанням платника податків законодавець розуміє суму коштів, яку платник податків повинен сплатити до відповідного бюджету або на єдиний рахунок як податкове зобов'язання та/або інше зобов'язання, контроль за сплатою якого покладено на контролюючі органи, та/або штрафну (фінансову) санкцію, що справляється з платника податків у зв'язку з порушенням ним вимог податкового законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, а також санкції за порушення законодавства у сфері зовнішньоекономічної діяльності та пеня [5]. Фактично йдеться про податкове зобов'язання та всі донарахування, які породжуються відповідною поведінкою платника. Якщо йдеться про чітке додержання приписів податкового законодавства, то грошове зобов'язання буде співпадати із податковим зобов'язанням (фактично сумою податку яку сплачує платник податку в рахунок свого податкового обов'язку). Якщо йдеться про оцінку поведінки правопорушника, то його грошове зобов'язання збільшиться на донарахування (штраф, пеня і т.д.).

Матеріальні приписи податкового законодавства, які віднесені до глосарію податкових термінів включають також і відповідні конструкції, через які оцінюється, або фіксується поведінка платника. Так, пп. 14.1.60 визначено єдиний реєстр податкових накладних як реєстр відомостей щодо податкових накладних та розрахунків коригування, який ведеться центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, в електронному вигляді згідно з наданими платниками податку на додану вартість електронними документами. Фактично через таку конструкцію закріплено інструмент певної фіналізації дій щодо податкового обліку окремого виду. Упорядкування схожих відносин передбачає і закріплення такого поняття як марка акцизного податку – спеціальний знак для маркування алкогольних напоїв, тютюнових виробів та рідин, що використовуються в електронних сигаретах, віднесений до документів суворого обліку,

який підтверджує сплату акцизного податку, легальність ввезення та реалізації на території України цих виробів [5].

б) процедурні законодавчі приписи, які входять до глосарію податкового законодавства визначають як загальні підходи до процедурного регулювання податкових відносини в цілому, так і їх окремі особливості. Стосовно прикладу перших можна послатись на пп. 14.1.1¹ п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України «адміністрування податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок) та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (далі – податків, зборів, платежів) – це сукупність рішень та процедур контролюючих органів і дій їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію, облік платників податків і платників єдиного внеску та об'єктів оподаткування, забезпечують сервісне обслуговування платників податків, організацію та контроль за сплатою податків, зборів, платежів відповідно до порядку, встановленого законом» [5].

Висновки. Таким чином, закріплюється загальне бачення характеру процедурного регулювання відносин оподаткування. Більш вузький, деталізований характер має визначення «оскарження рішень контролюючих органів – оскарження платником податку податкового повідомлення – рішення про визначення сум грошового зобов'язання платника податків або будь-якого рішення контролюючого органу в порядку і строки, які встановлені цим Кодексом за процедурами адміністративного оскарження, або в судовому порядку» [5]. Через цю конструкцію визначається загальне бачення процедури апеляційного адміністративного оскарження.

Знов таки і в цьому типі деталізації податкових понять та категорій можна знайти приклад порушення принципового підходу до побудови системи понять, які мають складати загальний глосарій кодифікованого акту. Наприклад, пп. 14.1.266 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України визначає «касовий метод для цілей оподаткування згідно з розділом V цього Кодексу...». Навряд чи, є сенс зупинятися на аналізі, характеристиці цього касового методу, але навіть в його закріпленні чітко йдеться про його розуміння та застосування для цілей лише одного розділу Кодексу.

Список використаних джерел:

1. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України. *Відомості Верховної Ради України*, 1993. № 17. Ст. 184.
2. Про бюджетну систему України: Закон України від 5 грудня 1991 р. № 512-XII / *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1991. № 1. Ст. 1.
3. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III / *Відомості Верховної Ради України*, 2001. № 37-38. Ст. 189.
4. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р., № 2456-VI / *Відомості Верховної Ради України*, 2010, № 50-51, ст. 572.
5. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI / *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.21>

І. І. Задоя, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Національного університету «Одеська морська академія»

ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

У статті досліджено сутність поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця» як адміністративно-правової категорії. Наведено авторське визначення поняття «дисциплінарна відповідальність державного службовця».

На підставі аналізу положень Закону України «Про державну службу», з'ясовано підстави притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Виокремлено та охарактеризовано особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців порівняно з іншими видами відповідальності, що полягають у: 1) наявності спеціальної підстави притягнення до відповідальності: вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого законодавством; 2) наявності спеціального суб'єкта, уповноваженого приймати рішення про порушення дисциплінарного провадження, накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження; 3) законодавчому визначенні строку притягнення до дисциплінарної відповідальності: 6 місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку або 1 рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду; 4) законодавчому закріпленні процедури здійснення дисциплінарного провадження; 5) визначенні меж повноважень суб'єкта призначення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності; 6) закріпленні обмежувального терміну проведення дисциплінарного провадження: 45 календарних днів, з можливістю його продовжити, але не більш як до 60; 7) санкційній обмеженості спеціального суб'єкта, що полягає в праві накласти на державного службовця за один дисциплінарний проступок лише один вид дисциплінарного стягнення; 8) визначенні обмежувального строку для прийняття суб'єктом призначення рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження, що складає 10 календарних днів з дня отримання пропозиції відповідної комісії або ж подання дисциплінарної комісії; 9) наданні права державному службовцю оскаржити до суду наказ (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення протягом 10 календарних днів після одержання його копії; 10) встановленні обмежувального строку дії дисциплінарного стягнення: 1 рік; 11) настанні негативних наслідків: під час дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються.

Встановлено, що застосування до державних службовців можливе лише за наявності фактичної, юридичної та процесуальної підстав.

Ключові слова: державна служба, державні службовці, службова дисципліна, дисциплінарна відповідальність державних службовців, дисциплінарний проступок, дисциплінарні стягнення.

I. I. Zadoia. Features of disciplinary responsibility of civil servants

The article explores the essence of the concept «disciplinary responsibility of a civil servant» as an administrative-legal category. The author provides a definition of the term «disciplinary responsibility of a civil servant».

Based on the analysis of the provisions of the Law of Ukraine «On civil service», the grounds for holding civil servants accountable for disciplinary responsibility are clarified.

The peculiarities of the disciplinary responsibility of civil servants compared to other types of responsibility are highlighted and characterized, which include: 1) the existence of a specific ground for liability: the commitment of a disciplinary offense stipulated by law; 2) the presence of a special subject authorized to make decisions on initiating disciplinary proceedings, imposing disciplinary sanctions, or closing disciplinary proceedings; 3) the legislative determination of the period for holding a civil servant liable: 6 months from the day the head of the civil service learned or should have learned about the commitment of a disciplinary offense, or 1 year after its commitment or issuance of a corresponding separate court ruling; 4) the legislative establishment of the procedure for conducting disciplinary proceedings; 5) the determination of the limits of the appointing authority's powers regarding disciplinary responsibility; 6) the establishment of a restrictive term for conducting disciplinary proceedings: 45 calendar days, with the possibility of extension, but not more than up to 60 days; 7) the sanctioning limitation of the special subject, which entails the right to impose only one type of disciplinary sanction on a civil servant for one disciplinary offense; 8) the determination of a restrictive term for the appointing authority to decide on imposing a disciplinary sanction or closing disciplinary proceedings, which is 10 calendar days from the day of receiving the proposal of the relevant commission or submission of the disciplinary commission; 9) the provision of the right to the civil servant to appeal the order (decree) on imposing a disciplinary sanction in court within 10 calendar days after receiving its copy; 10) the establishment of a restrictive term for the validity of a disciplinary sanction: 1 year; 11) the occurrence of negative consequences: during the validity of the disciplinary sanction (except for a remark), incentive measures are not applied to the civil servant.

It is established that applying disciplinary sanctions to civil servants is possible only with the existence of factual, legal, and procedural grounds.

Key words: civil service, civil servants, service discipline, disciplinary responsibility of civil servants, disciplinary offense, disciplinary sanctions.

Постановка проблеми. Українська держава зараз переживає дуже нелегкі часи, але не зупиняється у своєму розвитку. Відомо, що будь-які трансформації, які відбуваються в державі, залежать від ефективної діяльності адміністративного апарату, що представлений насамперед інститутом державної служби в особі державних службовців.

Державні службовці під час проходження державної служби зобов'язані дотримуватися законодавства, що регламентує їхню діяльність, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також сумлінно виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави і суспільства.

Порушення законодавства з боку державних службовців є підставою для притягнення їх до відповідальності: дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної.

Відомий дослідник державної служби та бюрократії М. Вебер свого часу зазначав, що державні службовці перш за все мають розплачуватися за наслідки своїх дій, незалежно від своїх мотивів та намірів, які вже мають похідне значення та характер. Якщо внаслідок дій державного службовця, наголошував М. Вебер, буде заподіяно шкоду його країні та страждання мешканцям, то він не може і не має права перекладати відповідальність на когось іншого, навіть якщо на його виправдання вказують суто шляхетні мотиви [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання окремих аспектів проходження державної служби, в тому числі дисциплінарної відповідальності державних службовців, неодноразово ставали предметом наукових досліджень вітчизняних вчених: В. Б. Авер'янова, Л. Р. Білої-Гіунової, Ю. П. Битяка, І. О. Картузової, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Л. М. Корнути, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, О. Д. Новак та ін.

Враховуючи те, що останнім часом законодавство про державну службу докорінно змінилось і продовжує змінюватись, виникла необхідність у здійсненні цього дослідження.

Метою статті є дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців як адміністративно-правової категорії, виокремлення та характеристика її особливостей, у порівнянні з іншими видами відповідальності державних службовців, а також з'ясування підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Результати дослідження. Особливим видом відповідальності державних службовців є дисциплінарна відповідальність, оскільки, по-перше, дисциплінарні проступки є найбільш поширеними правопорушеннями державних службовців, по-друге, спрощена форма притягнення до відповідальності; по-третє, реалізується у порядку службового підпорядкування; по-четверте, службовці спеціалізованих видів державної служби несуть дисциплінарну відповідальність згідно зі спеціальними законами [2, с. 161].

Дослідження особливостей дисциплінарної відповідальності державних службовців потребує насамперед з'ясування сутності поняття «дисциплінарна відповідальність». У даному випадку ключовими є категорії «дисципліна», що вказує на особливості цього виду відповідальності і «відповідальність».

В юридичній енциклопедії дисципліну (лат. discipline – навчання, виховання, порядок) визначено як точне, своєчасне і неухильне дотримання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті. Зазначено, що дисципліна спрямована на впорядкованість і узгодженість суспільних відносин та є необхідною умовою ефективного функціонування суспільства і держави, досягнення поставленої мети у діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, підприємств, установ і організацій, а також громадян [3].

В юридичній літературі виокремлюють декілька видів дисципліни, в тому числі і службову. В рамках дослідження дисциплінарної відповідальності державних службовців, нас цікавить саме службова дисципліна, бо саме вона має прояв на державній службі.

Юридична енциклопедія також визначає поняття «відповідальність» як закріплений у законодавстві й забезпечуваний державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що належали йому [4, с. 689].

Отже, з вище наведених визначень випливає, що дисциплінарна відповідальність – це відповідальність за порушення дисципліни, в даному випадку службової.

Якщо звернутися до наукових праць, то науковці висловлюють різні позиції щодо розуміння правової сутності дисциплінарної відповідальності.

Так, В. Б. Авер'янов визначив дисциплінарну відповідальність державних службовців як сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни [5, с. 222].

Як «врегульовані нормами права відносини між державою, в особі її компетентних органів і посадових осіб, та державними службовцями, що виникають на підставі вчинення ними службових правопорушень і виражені в застосуванні до винних осіб заходів державного примусу, а також характеризуються засудженням правопорушника та протиправного діяння з боку держави та суспільства з метою попередження та недопущення в майбутньому інших правопорушень» розуміє дисциплінарну відповідальність Т. О. Коломоєць [6, с. 142].

Як застосування до державних службовців, які вчинили дисциплінарний проступок, визначеного законодавством дисциплінарного стягнення з метою запобігання та недопущення вчинення ними таких проступків у майбутньому, розглядає дисциплінарну відповідальність колектив авторів практичного посібника для керівників служб управління персоналом [7, с. 8–9].

Як застосування до особи, яка здійснила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень, визначає дисциплінарну відповідальність державного службовця С. Г. Стеценко [2, с. 161].

Досить цікавим є визначення дисциплінарної відповідальності державних службовців, як сукупності адміністративно-правових відносин, що виникають у зв'язку з накладенням на державних службовців передбачених законодавством спеціальних дисциплінарних стягнень за порушення ними службової дисципліни [8, с. 129].

В своєму дисертаційному дослідженні, яке присвячено дисциплінарній відповідальності державних службовців, І. О. Картузова визначає поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців, як зазнавання державним службовцем позбавлень і обмежень особистого чи майнового характеру за здійснення дисциплінарного проступку або іншого порушення, за яке, згідно з законом, передбачається застосування заходів дисциплінарної відповідальності уповноваженими на те суб'єктами [9, с. 9].

Як міру покарання, що застосовується до державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби і регулюється нормами трудового та адміністративного права, розглядає дисциплінарну відповідальність державних службовців Л. М. Корнута [10, с. 88].

Отже, науковці наводять досить різноманітні визначення дисциплінарної відповідальності.

Досліджуючи дисциплінарну відповідальність державного службовця, необхідно зауважити, що на законодавчому рівні її поняття не визначено. Проте, аналізуючи положення ч. 1 ст. 64 Закону України «Про державну службу» (далі – Закон або Закон України «Про державну службу»), можна дійти висновку, що дисциплінарна відповідальність державного службовця – це вид відповідальності, до якої притягається державний службовець за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених законодавством у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни.

Таким чином законодавець окреслив *підстави дисциплінарної відповідальності* державних службовців, які умовно можна поділити на групи:

1) *невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених законодавством у сфері державної служби та положеннях про структурні підрозділи державних органів, посадових інструкцій*, затверджених керівниками державної служби в цих органах, та контракті про проходження державної служби (у разі укладення). Так, відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону державний службовець зобов'язаний: дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки; поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина; з повагою ставитися до державних символів України; обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації; забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів; сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки та умови контракту про проходження державної служби (у разі укладення); виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників; додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції; запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби; постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та удосконалювати організацію службової діяльності; зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню; надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [11].

2) *порушення правил етичної поведінки*, закріплених в загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених наказом національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу від 28 квітня 2021 року № 72-21) [12].

Принагідно зауважимо, що спеціальне правове регулювання етичної поведінки державних службовців пов'язане з тим, що така поведінка має відповідати не лише приписам Конституції та положенням чинного законодавства про державну службу, а й нормам та принципам етики та моралі. При цьому, правові норми, що закріплюють правила етичної поведінки, не просто ґрунтуються на загальноприйнятій суспільством моралі, а й конкретизують її вимоги, у відповідності до специфіки службової діяльності [13, с. 58].

3) *інше порушення службової дисципліни*. Службова дисципліна визначається ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», як неухильне додержання державними службовцями Присяги державного службовця, та сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку.

Дотримання державними службовцями службової дисципліни має важливе значення, оскільки це впливає на ефективне функціонування державних органів та практичне виконання завдань і функцій держави.

Саме тому, крім загальних обов'язків, на державного службовця покладаються обов'язки щодо додержання службової дисципліни, що полягають у: недопущенні вчинків, несумісних із статусом державного службовця; виявленні високого рівня культури, професіоналізму, витримки і тактовності, поваги до громадян, керівництва та інших державних службовців; дбайливе ставлення до державного майна та інших публічних ресурсів (ч. 1 ст. 62 Закону).

Складовою службової дисципліни є дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, які розробляються в державного органі на підставі Типових правил внутрішнього службового розпорядку, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 50 і визначають загальні положення щодо організації внутрішнього службового розпорядку органу державної влади, режим роботи, умови перебування державних службовців в органі державної влади у вихідні, святкові, неробочі дні і після закінчення робочого часу та шляхи забезпечення раціонального використання робочого часу державних службовців [14].

Разом з тим, вже в ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» чітко передбачено перелік дисциплінарних проступків, що є підставами для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності: 1) порушення Присяги державного службовця; 2) порушення правил етичної поведінки державних службовців; 3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; 4) дії, що шкодять авторитету державної служби; 5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень; 6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку; 7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального або адміністративного правопорушення; 8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; 9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; 9-1) порушення вимог Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» у частині подання, дотримання строків подання декларації про контакти державним службовцем, який займає посаду державної служби категорії «А» або «Б»; 10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; 11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення; 12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин; 13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; 14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу кримінального або адміністративного правопорушення; 15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу [11].

Принагідно зауважимо, що закріплення в Законі України «Про державну службу» 2015 року такого виду відповідальності, як дисциплінарна і визначення переліку підстав притягнення державних службовців до неї беззаперечно є позитивною динамікою у розвитку законодавства про державну службу, оскільки Закон України «Про державну службу» 1993 року не закріплював вичерпного переліку таких підстав та стягнень, оскільки у вони, у переважній більшості, передбачалися трудовим законодавством [15].

Дисциплінарна відповідальність державних службовців, як особливий вид відповідальності на державній службі, характеризується певними *особливостями*:

- підставою такої відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, передбаченого законодавством. Під дисциплінарним проступком Закон розуміє протиправну винну дію або бездіяльність чи прийняття рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених нормативно-правовими актами, за яке до державного службовця може бути застосоване дисциплінарне стягнення;

- рішення про порушення дисциплінарного провадження, накладення дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймає спеціальний суб'єкт: міністр – стосовно державного секретаря відповідного міністерства та суб'єкт призначення – стосовно інших державних службовців;

- строк притягнення до дисциплінарної відповідальності визначено законодавством. Так, державного службовця може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, якщо не минуло шість місяців з дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо не минув один рік після його вчинення або постановлення відповідної окремої ухвали суду [11];

- чітка процедура здійснення дисциплінарних проваджень стосовно державних службовців, яка закріплена у Порядку здійснення дисциплінарного провадження, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 року № 1039 [16];

- межі повноважень суб'єкта призначення щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності чітко встановлені законодавчими нормами [7, 8–9]; Так, суб'єкт призначення, під час визначення виду дисциплінарного стягнення, зобов'язаний врахувати низку факторів: характер проступку, обставини, за яких він був вчинений, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, результати оцінювання службової діяльності державного службовця, наявність заохочень, стягнень та його ставлення до служби;

- обмежувальний термін проведення дисциплінарного провадження, що не може перевищувати 45 календарних днів. Хоча за потреби зазначений строк може бути продовжений, але не більш як до 60 календарних днів [16].

– за такий проступок законодавством передбачено застосування одного з видів дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) попередження про неповну службову відповідність; 4) звільнення з посади державної служби;

– за один дисциплінарний проступок може бути накладено лише одне стягнення;

– рішення про накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення чи закриття дисциплінарного провадження приймається суб'єктом призначення протягом 10 календарних днів з дня отримання пропозиції відповідної комісії або ж подання дисциплінарної комісії та оформляється наказом (розпорядженням). За виключенням такого виду стягнення, як зауваження;

– державний службовець, на якого накладене дисциплінарне стягнення, може його оскаржити до суду протягом 10 календарних днів після одержання копії наказу (розпорядження) про накладення дисциплінарного стягнення;

– протягом строку дії дисциплінарного стягнення (крім зауваження) заходи заохочення до державного службовця не застосовуються;

– зняття дисциплінарного стягнення до закінчення року, протягом якого воно було накладено у випадку, коли державний службовець не вчинив нового порушення і виявив себе сумлінним службовцем, але не раніше ніж через шість місяців з дня накладення стягнення.

Ще однією особливістю дисциплінарної відповідальності є те, що її застосування до державних службовців можливе лише за наявності фактичної, юридичної та процесуальної підстав [17, с. 16].

Висновки. Вищевикладене дає нам підстави стверджувати, що дисциплінарна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, що застосовується до державних службовців спеціальним суб'єктом, за вчинення ними дисциплінарного проступку, характеризується специфічним та чітким механізмом реалізації та полягає у застосуванні до державних службовців закріплених законодавством санкцій: дисциплінарних стягнень, що полягають у зобов'язанні державних службовців зазнати певних обмежень особистого, матеріального чи організаційного характеру.

Список використаних джерел:

1. Вебер М. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика. Переклад з німецької, післямова та коментарі О. Погорілого. Київ, 1998. URL: <http://litopys.org.ua/weber/wbs.htm>
2. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посібн. К.: Атіка, 2007. 624 с.
3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: «Укр. енцикл.», 1998. URL: <http://leksika.com.ua/16360117/legal/distsiplina>
4. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 1: «А–Г», Т. 2: «Д–Й». 696 с.
5. Авер'янов В.Б. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Вид. дім «Ін-Юре», 1999. 272 с.
6. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник / Т.О. Коломоець. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: практичний посібник для керівників служб управління персоналом: М. Канавець (кер. авт. колективу), Ю. Лихач, С. Іголкін та ін. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського союзу, 2017. 68 с.
8. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Гринь Д.С., 2015. 272 с.
9. Картузова І.О. Дисциплінарна відповідальність державних службовців: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; банківське право»; Одеська державна юридична академія. Одеса, 1999. 20 с.
10. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: теоретичний та практичний аспекти. *Актуальні проблеми держави і права*. Вип. 62. 2011. С. 84-90.
11. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#n669>
12. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби 5 серпня 2016 р. № 158 (у редакції наказу від 28 квітня 2021 р. № 72-21). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>
13. Даниленко Ю.С. Правила етичної поведінки державних службовців: поняття і сутність. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. Вип. 2. 2019. С. 54-63.
14. Типові правила внутрішнього службового розпорядку, затв. наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 50. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0457-16#Text>
15. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#o320>
16. Порядок здійснення дисциплінарного провадження, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#Text>
17. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 23 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.22>

О. В. Гаран, доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

Т. В. Степанова, доктор юридичних наук, професор,
завідувачка кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

СУЧАСНІ КОНЦЕПТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

У статті досліджено окремі питання пов'язані із публічною службою, адміністративно-правовим статусом публічного службовця. Виокремлено ключові ознаки публічних службовців, які варіюються в залежності від наукового підходу. Головні з них: 1) їх права та обов'язки визначаються структурами, в яких вони працюють; 2) дії службовців спрямовані на виконання завдань установи і мають офіційний характер; 3) права та обов'язки взаємопов'язані і реалізуються для досягнення службових цілей; 4) їх виконання регулюється чинним законодавством та іншими. Обґрунтовано, що поняття «посада у державній службі» та «державна посада» це не тотожні поняття. Встановлено, що у сучасному адміністративному праві помітно виникають декілька важливих тенденцій, що свідчать про зміни наповненні юридичної природі категорії «адміністративно-правовий статус». Ці тренди відображають не лише еволюцію суспільних відносин, але й трансформацію правосвідомості, закладаючи підґрунтя для адміністративної практики. Зазначено, що трансформація інституту публічної служби здійснюється у трьох основних векторах: 1) робиться це акцент на необхідності дотримання балансу між потребами держави та правами її громадян, тобто дотримання рівноваги між публічним та приватним інтересом; 2) розвиваються правові механізми, які гарантують ефективність публічного управління та гарантії прав публічних службовців під час проходження служби і у випадку здійснення дисциплінарного провадження; 3) спостерігається зростаючий вплив міжнародних стандартів, які впливають на формування змісту категорії «адміністративно-правовий статус» та її складових. З'ясовано, що комплексний підхід до розуміння адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної служби має ключове значення для оптимізації роботи публічних установ, оскільки він дозволяє виявити недоліки та можливості покращення, що, в свою чергу, сприяє забезпеченню рівного доступу громадян до державних послуг. Наголошено, що систематичне дослідження правового регулювання посадовців не лише підвищує ефективність адміністративних процесів, а й зміцнює довіру суспільства до державних інститутів.

Ключові слова: публічна служба, правовий статус, адміністративно-правовий статус, посада в органах публічної влади, публічні службовці, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної служби.

O. V. Haran, T. V. Stepanova. Modern concepts of the administrative and legal status of the public servant

The article examines certain issues related to public service, the administrative and legal status of a public servant. The key characteristics of public servants are highlighted, which vary depending on the scientific approach. The main ones are: 1) their rights and obligations are determined by the structures in which they work; 2) the actions of employees are aimed at fulfilling the tasks of the institution and are of an official nature; 3) rights and obligations are interconnected and are implemented to achieve official goals; 4) their implementation is regulated by current legislation and others. It is substantiated that the concepts of "position in the public service" and "state position" are not identical concepts. It has been established that several important trends are evident in modern administrative law, which indicate changes in the legal nature of the category "administrative-legal status". These trends reflect not only the evolution of social relations, but also the transformation of legal consciousness, laying the foundations for administrative practice. It is noted that the transformation of the institution of public service is carried out in three main vectors: 1) emphasis is placed on the need to maintain a balance between the needs of the state and the rights of its citizens, that is, maintaining a balance between public and private interest; 2) developing legal mechanisms that guarantee the effectiveness of public administration and guarantee the rights of public servants during their service and in case of disciplinary proceedings; 3) there is a growing influence of international standards that affect the formation of the content of the category "administrative-legal status" and its components. It was found that a comprehensive approach to understanding the administrative and legal status of public service entities is of key importance for optimizing the work of public institutions, as it allows identifying shortcomings and opportunities for improvement, which, in turn, contributes to ensuring equal access of citizens to public services. It is emphasized that a systematic study of the legal regulation of officials not only increases the efficiency of administrative processes, but also strengthens public trust in state institutions.

Key words: public service, legal status, administrative-legal status, position in public authorities, public employees, administrative-legal status of public service subjects.

Постановка проблеми. Сучасне суспільство стоїть перед викликами, що потребують нового підходу до розуміння і функціонування державних інститутів, зокрема публічної служби. Успішність держави часто вимірюється її здатністю організувати ефективну, злагоджену роботу управлінських структур. Це можливо лише за умови створення адекватної системи, що відповідає актуальним суспільним вимогам, установка на високу якість кадрової політики та зосередженість на залученні кваліфікованих спеціалістів до управлінської діяльності. Війна сприяла загостренню існуючих викликів у сфері публічних служб, серед яких найбільш відчутною є нестача кваліфікованих кадрів. «Нині в Україні виникає нагальна потреба у створенні професійної, цілісної публічної служби, здатної діяти без втручання політичних сил і перш за все спрямованої на захист прав та інтересів громадян» [1].

Наразі важливо знайти нові підходи до залучення та розвитку персоналу, щоб забезпечити стабільність і функціонування ключових інституцій у ці складні часи. Проте, попри значні зусилля, що докладаються в напрямку реформ, багато питань, що стосуються теоретичних основ і практичних аспектів публічної служби, залишаються недостатньо вивченими. Серед них – неоднозначність у тлумаченні системоутворюючих категорій інституту публічної служби (наприклад, публічна служба, адміністративні та політичні посади, посада в органах публічної влади, публічні службовці, службова дисципліна, юридична відповідальність публічних службовців та інші); існування правової невизначеності терміну та видів публічної служби, її правових засад, роль у системі публічного управління, сутності та складових адміністративно-правового статусу публічних службовців та інші.

Наприклад, терміни «публічна служба» та «публічний службовець» в Україні використовуються в наукових працях часто без необхідної систематизації і чіткості. Їх згадують в контексті, не розкриваючи більш глибокого розуміння цих понять, що створює певну фрагментарність у сприйнятті. Однією з об'єктивних причин такої ситуації «є те, що сучасна українська система державної служби не є системою публічної служби, а сформована як служба державна, тобто має набагато вужчі межі» [2, с. 19] та застосування одного із підходів щодо публічної служби – інституційного та функціонального [3, с. 112].

І. Сурай звертає увагу на тому, що публічна служба це к інтегрований інститут адміністративного права, тому «Нагальною потребою є розробка рамкового Закону України про публічну службу, та конкретизація, відповідно до нього, усіх аспектів функціонування окремих служб» [3 с. 125].

В. О. Галай, розкриваючи питання, які пов'язані із сучасною концепцією публічної служби в адміністративному праві України, наголошує, що «... динаміка реформ в Україні, зміни до законодавства, створення нових адміністративних моделей, а також впровадження нових адміністративних процедур у сфері функціонування публічної служби обумовлює необхідність проведення подальших наукових розробок цієї сфери» [4].

Слід зазначити, що розвиток основних інститутів публічної служби, є вкрай актуальним питанням, оскільки потребує чітких норм і регламентів щодо статусу та функціонування публічних службовців. Враховуючи, що категорія адміністративно-правового статусу публічного службовця є базисною категорією інституту публічної служби, то і актуальність даного питання є безумовним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В умовах зміни доктрини адміністративного права та її адаптації до сучасних реалій, акцент на принцип транспарентності призвів до значного зростання наукових досліджень, що стосуються адміністративно-правового статусу публічних службовців. Серед численних вчених, які присвятили свої роботи цій актуальній темі, варто виокремити таких дослідників, як В. Авер'янова, Ю. Битяка, Л. Білу-Тіунову, В. О. Галай, С. Ківалова, В. Колпакова, Т. Коломєць, О. Кузьменко, М. Ковтуна, В. Малиновського, Р. Мельника, О. иколенка, І. Недобор, О. Петренко, І. Лаврінчука, О. Мацелика, Р. Мельника, Р. Падалка, Д. Приймаченка, В. Пузирного, А. Петришина, О. Попова, С. Серьогіна, Н. Липовської, С. Стеценка, І. Сурай, В. Тимків, М. Цуркана та інших. Їхні дослідження відіграють важливу роль у формуванні нових підходів до вивчення цієї сфери адміністративного права, що є особливо важливим у контексті забезпечення ефективності та відкритості публічного управління.

Мета статті – огляд законодавчих та доктринальних засад поняття «публічна служба», «публічний службовець», «посада в публічній службі» та формування на цій основі ознак публічного службовця; виокремлення основних тенденцій трансформації інституту публічної служби, які впливають на змістовне наповнення юридичної природі категорії «адміністративно-правовий статус».

Результати дослідження. У традиційному розумінні адміністративно-правовий статус – це сукупність комплексу прав та обов'язків, закріплених нормами адміністративного права [5].

І. П. Голосніченко, зазначає, що зміст адміністративно-правового статусу особи становить комплекс її прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права, реалізація яких забезпечується певними гарантіями. Основою цього статусу є адміністративна правоздатність – здатність мати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [6].

Публічним службовцям притаманні певні ознаки, кількість яких залежить від позиції певного науковця, але можливо визначити основні, а саме: 1) права та обов'язки осіб, що обіймають публічні посади, визначаються, в першу чергу, в рамках повноважень установ, в яких вони здійснюють свою діяльність; 2) дії публічного службовця орієнтовані на виконання завдань, покладених на відповідну установу, і мають

офіційний характер; 3) службові права та обов'язки взаємопов'язані, що полягає в їх спільній природі, оскільки вони мають реалізовуватись заради виконання службових завдань; 4) виконання публічним службовцем своїх прав та обов'язків забезпечується чинним законодавством; 5) всі адресати зобов'язані дотримуватись законних вимог і вказівок, які надаються публічним службовцем у межах і способами, передбачений законодавством.

У сучасному адміністративному праві помітно виникають кілька важливих тенденцій, що свідчать про зміни у юридичній природі категорії «адміністративно-правовий статус». Ці тренди відображають не лише еволюцію суспільних відносин, але й трансформацію правосвідомості, закладаючи підґрунтя для адміністративної практики.

Перший сучасний тренд трансформації інституту публічної служби пов'язаний із тим, що робиться це акцент на необхідності дотримання балансу між потребами держави та правами її громадян, тобто дотримання рівноваги між публічним та приватним інтересом. Це проявляється в регулярному оновленні законодавчих норм, які регулюють діяльність органів публічної влади, публічних службовців, та в забезпеченні прозорості їхніх дій, що сприяє підвищенню рівня довіри суспільства до інституту публічної влади, імплементуючи принцип транспарентності. Наприклад, Л. Наливайко і М. Романов висловлюють думку, що «поняття транспарентності є складною теоретико-правовою категорією, що змістовно поєднує в собі такі поняття, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність», «підзвітність», «доступ до публічної інформації» та «участь в управлінні державними справами» [7, с. 29]. Під впливом цього виду трансформації змінюється і адміністративно-правовий статус органу публічної служби, і адміністративно-правовий статус публічного службовця, який є похідним в першого.

М. Кочерова вважає, що «адміністративно-правовий статус спеціального суб'єкта публічної адміністрації визначається сферою її державного управлінського впливу яка пов'язана з основними завданнями поліції, а саме: реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримки публічної безпеки та порядку; внесення на розгляд міністру пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначених сферах; надання в межах, визначених законом, послуг з причин ситуацій потребують такої допомоги» [8].

По-друге, активно розвиваються правові механізми, які гарантують ефективність публічного управління та гарантії прав публічних службовців під час проходження служби і у випадку здійснення дисциплінарного провадження.

У сучасному українському правовому просторі існує важлива проблема, пов'язана із закріпленням прав і обов'язків публічних службовців. Хоча основні принципи функціонування публічної служби в Україні визначені, недостатня увага приділяється розробці ефективних правових процедур та гарантій, які б забезпечували реалізацію цих прав і обов'язків на практиці. Публічні службовці, будучи основними суб'єктами публічного адміністрування, відіграють ключову роль у реалізації державної політики та виконанні завдань, що стоять перед державою. Однак їхня ефективність часто залежить не лише від наявності нормативних актів, що регламентують їх діяльність, а й від визначення конкретних форм та процедур, які б дозволяли реалізувати ці норми на практиці. Відсутність чітко прописаних механізмів реалізації прав публічного службовця може призвести до неоднозначності в тлумаченні їхніх обов'язків та прав, а також до випадків правового свавілля. Ключовим аспектом, що потребує ґрунтовного аналізу, є питання правових гарантій, які повинні бути забезпечені для публічних службовців. Такі гарантії мають включати не лише захист прав публічних службовців від можливих зловживань з боку влади, а й механізми захисту їхньої професійної діяльності від зовнішнього тиску. Наявність чітких правових гарантій дозволить не лише зміцнити правовий статус публічних службовців, а й зменшити можливість корупційних проявів у сфері публічного адміністрування. У разі виявлення неефективності діяльності публічного службовця або цілого суб'єкта публічного адміністрування важливо мати напрацьовані рішення для оцінки їхньої роботи та вжиття заходів для покращення результативності. Це може включати запровадження механізмів моніторингу та оцінки ефективності, що, у свою чергу, спонукатиме до дотримання стандартів професійної етики і виконання покладених обов'язків. Отже, для більш впевненого функціонування публічної служби в Україні необхідно, щоб законодавець не лише закріплював права та обов'язки публічних службовців, але й визначав ефективні правові процедури та гарантії їх реалізації. Таке удосконалення законодавства сприятиме підвищенню рівня прозорості та відповідальності у діяльності публічного адміністрування, забезпечуючи тим самим стабільність і ефективність державного управління.

Інноваційні рішення, такі як електронне урядування та відкриті дані, відіграють ключову роль у покращенні зв'язків між державою та громадянами, спрощуючи процес отримання адміністративних послуг, тощо. Наприклад, Закон України «Про адміністративну процедуру» впливає на адміністративно-правовий статус «органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до цього закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів» [9].

По-третє, спостерігається зростаючий вплив міжнародних стандартів, які впливають на формування змісту категорії «адміністративно-правовий статус» та її складових. Багато країн запроваджують європейські

та міжнародні норми, що позитивно позначається на рівні захисту прав людини в адміністративних процесах. В Україні, яка активно впроваджує європейські стандарти в різні сфери суспільного життя, реформування публічного управління стало одним із ключових напрямків розвитку. Проте, на сьогоднішній день, багато аспектів організації та функціонування публічної служби в Україні залишаються недостатньо дослідженими з теоретичної точки зору.

Таким чином, зазначені вище тенденції засвідчують динамічність адміністративного права, яке постійно адаптується до нових викликів та потреб суспільства. Вони підкреслюють важливість не лише правового регулювання, а й практичного втілення адміністративних норм у повсякденне життя.

Враховуючи, що «адміністративно-правовий статус це сукупність конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплюються за відповідним суб'єктом визначеними нормативно-правовими актами та гарантовані державою» [10], дана категорія трансформується під впливом нового законодавства. Наприклад, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 02.05.2023 № 3077-IX, який тільки набирає чинності, має багато новел [11], що в свою чергу буде сприяти перетворенню і доповненню сутності категорії «адміністративно-правовий статус».

«Адміністративно-правовий статус владного суб'єкта публічної адміністрації є загальнотеоретичною категорією, яка характеризує певне положення цього його в державі. Він включає в себе мету, завдання та функції ... у цій сфері, структурно-організаційний елемент, який розкриває систему та структуру органів та підрозділів, які реалізують реформи, їх взаємодія, підконтрольність та підзвітність з цих питань. Компетенційний елемент характеризує повноваження, обов'язки, предмети відання по втіленню запланованого» [8].

Адміністративно-правовий статус осіб, що займають посади в публічній службі, формується на підставі норм, закріплених у відповідному законодавстві, яке регламентує діяльність державних органів. Цей статус включає як права та обов'язки службовців, так і механізми контрольних процедур, відповідальності та співпраці з громадськістю. Правові норми встановлюють порядок призначення, звільнення та проходження служби, що має прямий вплив на ефективність управлінських процесів і реалізацію суспільних інтересів. В результаті, адміністративно-правовий статус виступає підґрунтям для забезпечення стабільності та відкритості у функціонуванні публічної служби, сприяючи підвищенню рівня довіри з боку населення та підвищуючи якість державного управління.

Правовий статус посадових осіб публічної служби становить одну з найважливіших складових організації державного управління й ефективності виконання публічних функцій. Успішний аналіз цього статусу може бути здійснений через три ключові категорії нормативних актів.

1. Нормативні акти, що визначають загальний правовий статус державних службовців. Ця категорія нормативного матеріалу охоплює основоположні принципи державної служби, які встановлюють базові вимоги та положення, що регулюють діяльність держслужбовців. Включаючи такі аспекти, як правові гарантії, умови роботи, а також етичні норми, ці акти формують основи, на яких ґрунтується державна служба. Вони надають ключову інформацію про обов'язки та права державних службовців, без врахування специфіки конкретних державних органів чи видів публічної служби.

2. Нормативні акти, що окреслюють правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування. Цей сегмент нормативного матеріалу спеціалізується на професійній діяльності осіб, які працюють в органах місцевого самоврядування. Норми, що регулюють цей статус, спрямовані на забезпечення права територіальних громад на самостійне управління, виконання функцій, що входять до компетенції виконавчої влади, а також реалізацію їхніх інтересів. Важливим аспектом тут є акцент на децентралізацію управлінських повноважень, що сприяє більш ефективному та близькому до громад доступу до публічних послуг. До останніх новел в цьому контексті є використання інструменту «залучення на публічну службу через Резерв працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України» [1].

3. Нормативні акти, що визначають правовий статус посадових осіб публічного права. Ця категорія досліджує специфіку правового становища осіб, які займають державні посади у специфічних органах влади, таких як суди, прокуратура, та інші контролюючі чи регуляторні органи. Унікальними рисами цього статусу є особливі повноваження, які наділяються цими посадовими особами, та специфіка їх діяльності, що зумовлює певні обмеження й вимоги до їхньої прозорості та звітності. Під час розкриття сутності та особливостей адміністративно-правового статусу осіб у сфері публічної служби, потрібно враховувати, що «публічна служба, за винятком політичної, здійснюється на професійній та політично нейтральній основі, її формування відбувається на підставі адміністративно-правового акту призначення або виборів» [12, с. 128]. Потрібно звернути увагу, що «однією із центральних категорій інституту державної служби є категорія «посада державної служби». Саме вона є визначальною для визначення видів державної служби та державних службовців, їхнього правового статусу. Від належного правового регулювання посади, насамперед, залежить чітке та конкретне визначення правового статусу державного службовця загалом: обов'язків та прав; обмежень та заборон; етико-правових вимог та гарантій; соціального захисту та відповідальності.

Визначення поняття «посада державної служби» надається через загальноприйняту дефініцію: визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками у межах визначених повноважень» [13].

Потрібно розмежовувати поняття «посада у державній службі» та «державна посада». І тут важливо чітко розуміти, що посада є конкретним елементом організаційної структури, що визначається в штатному розписі, та має певні функції і повноваження, які покладені на особу, що займає цю посаду. З іншого боку, державна служба є більш широким поняттям, що охоплює не лише окремі посади, а й систему органів, діяльність яких спрямована на реалізацію державних функцій та забезпечення інтересів суспільства. Таким чином, зв'язок між цими поняттями – це відношення частини до цілого: посада є частиною системи державної служби.

Отже, дійсно, в юридичному контексті доцільно проводити чітке розмежування між цими термінами, щоб уникнути непорозумінь і забезпечити точність в правовій термінології.

Стосовно публічної служби, посада в органах публічної влади – це важлива правова категорія, визначається кількома ключовими ознаками: 1) є складовою частиною структури органу публічної влади, що підкреслює її організаційний аспект; 2) посада має характер публічної інституції, тобто її функціонування регламентується законами та нормативними актами; 3) посади формуються відповідно до встановлених процедур та отримують юридичне оформлення; 4) за кожною посадою визначено конкретний обсяг службових обов'язків і прав, які має виконувати особа, що займає цю посаду; 5) посада є важливим механізмом здійснення публічно-владних повноважень, які реалізуються особою у відповідності до норм законодавства; 6) посада сама по собі є незалежною від конкретного публічного службовця, що її займає; тобто публічний службовець не може вважатися власником посади.

Важливо також відзначити, що завдання, функції та повноваження, які наділяються посаді, мають публічний характер, що підкреслює її роль у структурі публічної влади. Посада виступає як проміжна ланка між публічним органом влади і публічним службовцем, а її фінансування здійснюється за рахунок коштів державного бюджету. Усі ці аспекти підкреслюють складність та важливість посад публічної служби у системі державного управління.

Висновки. Комплексний підхід до аналізу правового статусу посадових осіб публічної служби дозволяє всебічно з'ясувати різні аспекти, що формують їх професійний статус та функціональні обов'язки. Це, в свою чергу, є важливим для підвищення ефективності публічних інституцій і забезпечення рівноправного доступу громадян до публічних послуг. Зрозуміння всіх цих аспектів дозволяє не лише здійснювати контроль та моніторинг ефективності роботи публічних службовців, але й виступати засобом формування нових якісних моделей управління в сфері публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Голова НАДС: Війна загострила наявні проблеми державної служби, одна із яких – брак людського капіталу. (15 травня 2024 року). URL: <https://nads.gov.ua/news/holova-nads-viina-zahostryla-naivni-problemy-derzhavnoi-sluzhby-odna-iz-iakykh-brak-liudskoho-kapitalu>
2. Публічна служба : навч. посіб. / С.М. Сербогін, Н.А. Липовська, С.І. Бородін [та ін.]; за заг. ред. С.М. Сербогіна. Дніпро : ГРАНІ, 2018. 384 с.
3. Сурай І. Публічна служба України: інституціональний підхід. *Науковий вісник : державне управління*. № 2(8) 2021. С. 111-132.
4. Галай В.О. Сучасна концепція принципів публічної служби в адміністративному праві України: автореф. дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук. Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2020. 42 с.
5. Загородня Н.В. Адміністративно-правовий статус громадян України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 75-77.
6. Голосніченко І.П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права. *Публічне право*, 2016. № 1. С. 12-19.
7. Наливайко Л., Романов М. Поняття та ознаки транспарентності в контексті євроінтеграції. *National law journal theory and practice*, 2016. № 5/6. 27-29.
8. Кочеров М. Поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України як суб'єкта забезпечення реформ. *Юридичний науковий електронний журнал*, № 3. 2019. С.294-296.
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
10. Панфілов О., Калімбет А. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України: характеристика поняття та змісту. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023, № 2. 2021. С. 79-83.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 № 3077-IX <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>
12. Владовська К. До питання про правову природу поняття «публічна служба» у законодавстві України та в адміністративно-правовій доктрині *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2022. № 2. С. 124-128. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2022.02.23>
13. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навчальний посібник. 2020. 511 с.

О. Г. Варгуляк, доктор філософії,
в.о. завідувача кафедри соціального адміністрування
та гуманітарних комунікацій
Чернівецького інституту
Міжнародного гуманітарного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ З УРАХУВАННЯМ КОНТЕКСТУ ІНВАЛІДНОСТІ

Стаття присвячена вивченню питання основних адміністративно-правових засад цивільного захисту в Україні з акцентом на питанні інвалідності. Зазначено про зміст надзвичайних ситуацій та їхні види, визначені в законодавчих нормах. Наведено перелік нормативно-правових документів, якими регламентуються питання, дотичні до задекларованої теми та пов'язані безпосередньо із надзвичайними ситуаціями і захистом населення, яке зазнало негативного впливу через їх настання. Виокремлено суб'єктів забезпечення цивільного захисту. Деталізовано тих, хто належить до системи сил цивільного захисту. Наведено перелік прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які повинні бути забезпечені під час реалізації заходів цивільного захисту. Зауважено на необхідності створення умов доступності під час відповідної діяльності для забезпечення потреб людей з інвалідністю та осіб старшого віку. Перелічено заходи соціального захисту та відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайної ситуації. Зазначено про конкретні заходи життєзабезпечення в умовах надзвичайних ситуацій осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення. Акцентовано на проблемах у цивільній безпеці в контексті питання інвалідності, зокрема, пов'язаних із тим, що законодавство з питань утримання та створення фонду захисних споруд цивільного захисту й оповіщення населення про надзвичайну ситуацію військового характеру є застарілим, що нормативно-правові акти з питань евакуації, укриття населення не повною мірою враховують права й потреби осіб з інвалідністю, що механізми гуманітарної та фінансової підтримки часто не враховують особливих потреб людей з інвалідністю та осіб старшого віку.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, особа з інвалідністю, доступність, соціальний захист.

O. G. Varhuliak. Administrative and legal principles of civil protection in Ukraine, taking into account the context of disability

The article is devoted to the study of the main administrative and legal foundations of civil protection in Ukraine with an emphasis on the issue of disability. The content of emergency situations and their types defined in legislative norms are indicated. A list of legal documents regulating issues related to the declared topic and directly related to emergency situations and the protection of the population, which has been negatively affected by their occurrence, is given. Subjects of civil protection provision are singled out. Those who belong to the system of civil defense forces are detailed. The list of rights of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, which must be ensured during the implementation of civil protection measures, is given. It was noted the need to create accessibility conditions during the relevant activity to meet the needs of people with disabilities and the elderly. Measures of social protection and compensation for material losses to victims of an emergency situation are listed. Specific life support measures in emergency situations for persons with disabilities and other less mobile population groups are specified. Emphasis is placed on the problems of civil security in the context of the issue of disability, in particular, related to the fact that the legislation on the maintenance and creation of a fund of protective structures of civil protection and notification of the population about an emergency of a military nature is outdated, that normative legal acts on evacuation, population shelters do not fully take into account the rights and needs of people with disabilities, that humanitarian and financial support mechanisms often do not take into account the special needs of people with disabilities and the elderly.

Key words: civil protection, emergency situation, disabled person, accessibility, social protection.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення питання цивільної безпеки для кожного громадянина України є визначальним і вкрай значимим. Своєю чергою, забезпечення захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій – це одне з найважливіших завдань держави.

Кожен громадянин України і той, хто на законних підставах перебуває на території нашої держави, повинен володіти інформацією про механізм забезпечення цивільної безпеки та його місце в ньому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом у зв'язку з повномасштабною війною тематика цивільної безпеки у фокусі наукових досліджень, однак вона потребує подальшого наукового вивчення для визначення ширшого кола проблем та формулювання пропозицій стосовно ймовірних шляхів їх вирішення. Принагідно потрібно відзначити в контексті порушеного питання наукові напрацювання О. Кришевич, С. Лукашенко, І. Пастуха, А. Полов'ян, Д. Тарадуди, О. Холод та інших.

Мета статті. У зв'язку із зазначеним в цій статті зроблено спробу окреслити ключові адміністративно-правові засади цивільної безпеки в Україні. Окрему увагу приділено аспекту інвалідності з огляду на специфічні потреби людей з інвалідністю, зумовлені їхнім станом здоров'я.

Виклад основного матеріалу. Ключовим нормативно-правовим документом, який визначає засади організації та забезпечення цивільної безпеки, є Кодекс цивільного захисту України [3]. Саме цей нормативно-правовий акт регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, визначає правовий статус суб'єктів зазначених правовідносин (органів влади, фізичних та юридичних осіб).

Дотичними до задекларованої теми також є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [14], Указ Президента України від 26 березня 1999 р. № 284 «Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій» [13], постанови Кабінету Міністрів України від 2 травня 2019 р. № 507 «Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ» [12], від 30 жовтня 2013 р. № 841 «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій» [11], від 9 січня 2014 р. № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» [8], від 18 квітня 2018 р. № 282 «Про затвердження Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження» [9], наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 7 вересня 2004 р. № 44 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо планування і порядку проведення евакуації» [7], накази Міністерства внутрішніх справ України від 10 липня 2017 р. № 579 «Про затвердження Методики планування заходів з евакуації» [6], від 6 серпня 2018 р. № 658 «Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій», від 9 липня 2018 р. № 579 «Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту» [4] тощо.

Зокрема, у Кодексі цивільного захисту України визначено зміст поняття «надзвичайна ситуація» та види таких ситуацій. Так, надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [3].

Законодавець класифікує надзвичайні ситуації за двома ознаками:

– залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій: 1) техногенного характеру; 2) природного характеру; 3) соціальні; 4) воєнні.

– залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації: 1) державний; 2) регіональний; 3) місцевий; 4) об'єктовий.

Цивільний захист населення і територій є системою загальнодержавних заходів, які реалізуються: центральними і місцевими органами виконавчої влади; органами місцевого самоврядування; суб'єктами господарювання; громадськими організаціями.

Водночас у Концепції захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій деталізовано в контексті відповідальних за реалізацію заходів із забезпечення захисту населення і територій від негативних наслідків надзвичайних ситуацій також органи управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту, підпорядковані їм сили та засоби підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, добровільні формування, що забезпечують виконання організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [13].

Безпосередньо силами цивільного захисту є оперативно-рятувальна служба цивільного захисту, аварійно-рятувальні служби, формування цивільного захисту, спеціалізовані служби цивільного захисту, пожежно-рятувальні підрозділи (частини), добровільні формування цивільного захисту.

Реалізація заходів цивільного захисту повинна здійснюватися із забезпеченням таких прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства:

1) отримання інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, у тому числі в доступній для осіб з порушеннями зору та слуху формі;

2) забезпечення засобами колективного та індивідуального захисту та їх використання;

3) звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань захисту від надзвичайних ситуацій;

4) участь у роботах із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у складі добровільних формувань цивільного захисту;

5) отримання заробітної плати за роботу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у разі залучення до таких робіт згідно з трудовими договорами;

6) соціальний захист та відшкодування відповідно до законодавства шкоди, заподіяної їхньому життю, здоров'ю та майну внаслідок надзвичайних ситуацій або проведення робіт із запобігання та ліквідації наслідків;

7) медичну допомогу, соціально-психологічну підтримку та медико-психологічну реабілітацію у разі отримання фізичних і психологічних травм [3].

Потрібно чітко усвідомлювати, що суб'єктами перелічених та безлічі інших прав є люди з інвалідністю, відповідно процес їх забезпечення повинен бути інклюзивним та передбачати створення умов інформаційної, архітектурної, фінансової та інших видів доступності.

Заходи соціального захисту та відшкодування матеріальних збитків постраждалим внаслідок надзвичайної ситуації включають:

- 1) надання (виплату) матеріальної допомоги (компенсації);
- 2) забезпечення житлом;
- 3) надання медичної та психологічної допомоги;
- 4) надання гуманітарної допомоги;
- 5) надання інших видів допомоги.

Наприклад, внутрішньо переміщеним особам виплачується допомога на проживання [1]. У разі пошкодження об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, передбачено виплату компенсації для відновлення таких об'єктів нерухомого майна [10].

Свою чергою Законом України «Про протимінну діяльність в Україні» постраждалим особам гарантується надання допомоги, яка включає в себе надання медичної, психологічної, професійної та соціальної допомоги з метою зменшення наслідків ушкоджень, спричинених вибухонебезпечними предметами [15]. До прикладу, особам з інвалідністю та дітям з інвалідністю, постраждалим внаслідок дії вибухонебезпечних предметів виплачуються одноразова компенсація та щорічна допомога на оздоровлення [2], внутрішньо переміщеним особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, виплачується грошова компенсація за належні для отримання жилі приміщення.

Говорячи про осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення (багатодітні сім'ї; прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу та сім'ї, в яких діти перебувають під опікою чи піклуванням; вагітні жінки та особи похилого віку, які не мають працездатних членів сім'ї в населеному пункті проживання (одинокі); сім'ї патронатних вихователів; сім'ї, до яких влаштовані діти тимчасово; інші особи, які не можуть самотійно пересуватися, якщо вони не мають працездатних членів сім'ї в населеному пункті проживання (одинокі), потрібно зазначити про конкретні заходи їх життєзабезпечення в умовах надзвичайних ситуацій. Зокрема йдеться про:

- надання медичної допомоги особам, зокрема, забезпечення лікарськими засобами;
- забезпечення допоміжними засобами реабілітації і медичними виробами;
- надання соціальної допомоги;
- забезпечення предметами першої необхідності;
- забезпечення продуктами харчування та водою;
- забезпечення засобами гігієни;
- забезпечення засобами зв'язку, живлення та опалення;
- забезпечення індивідуальними засобами захисту;
- проведення заходів з евакуації;
- забезпечення інформацією про заходи безпеки, проведення заходів з евакуації, об'єкти укриття, засоби зв'язку із службами швидкого реагування тощо.

Важливо, що перелік зазначених заходів не є вичерпним.

Завершуючи, акцентуємо на проблемах у цивільній безпеці в контексті питання інвалідності. Зокрема, як і будь-яка інша сфера життєдіяльності, сфера цивільного захисту характеризується наявністю значної кількості проблем, які потребують нагального вирішення. З урахуванням тематики інвалідності до таких проблемних питань належать: 1) застаріле законодавство з питань утримання та створення фонду захисних споруд цивільного захисту й оповіщення населення про надзвичайну ситуацію військового характеру; 2) законодавство України з питань евакуації, укриття населення не повною мірою враховує права й потреби осіб з інвалідністю (йдеться, зокрема, про сховища, транспортування, евакуацію, зв'язок, розповсюдження інформації в доступних форматах); 3) механізми гуманітарної та фінансової підтримки часто не враховують особливих потреб людей з інвалідністю та осіб старшого віку, зумовлених, передусім, високим рівнем зубожіння серед них та бар'єрністю зовнішнього середовища. Перелік проблем не обмежується зазначеним. Вони потребують відповідної реакції з боку владних органів, уповноважених на їх вирішення.

Висновки. Цивільний захист – це елемент системи міжнародного гуманітарного права. Виведення цієї теми на світовий рівень свідчить про її значимість для світової спільноти загалом та для кожної окремої людини зокрема. У зв'язку з цим і особливо у світлі подій починаючи з 2014 року, відколи в нашій державі триває війна, вивчення, аналіз та удосконалення державної політики цивільного захисту повинне перебувати на порядку денному науки, державної політики та практики.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання виплати допомоги на проживання внутрішньо переміщеним особам : постанова Кабінету Міністрів України від 20 берез. 2022 р. № 332. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/332-2022-%D0%BF#Text>
2. Деякі питання призначення і виплати одноразової компенсації та щорічної допомоги, передбачених Законом України «Про протимінну діяльність в Україні» : постанова Кабінету Міністрів України від 29 верес. 2021 р. № 1020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1020-2021-%D0%BF#Text>
3. Кодекс цивільного захисту України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>
4. Про затвердження вимог з питань використання та обліку фонду захисних споруд цивільного захисту : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 9 лип. 2018 р. № 579. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0879-18#n18>
5. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 серп. 2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#n14>
6. Про затвердження Методики планування заходів з евакуації : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10 лип. 2017 р. № 579. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0938-17#Text>
7. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо планування і порядку проведення евакуації населення : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій від 7 вересня 2004 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0044512-04#Text>
8. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січ. 2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#n10>
9. Про затвердження Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження : постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2018 р. № 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-2018-%D0%BF#Text>
10. Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна, пошкоджених внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації, з використанням електронної публічної послуги «Відновлення» : постанова Кабінету Міністрів України від 21 квіт. 2023 р. № 381. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text><https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF>
11. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 2013 р. № 841. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#n11>
12. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 2 трав. 2019 р. № 507. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text>
13. Про Концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 26 берез. 1999 р. № 284. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/284/99#Text>
14. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2000 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
15. Про протимінну діяльність : Закон України від 6 груд. 2018 р. № 2642-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19#Text>

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.24>

Л. М. Силенко, директор
ТОВ «Юридична фірма «Право та справедливість»

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ ЩОДО ВИЗНАННЯ НЕВІДОМИХ ПОХОВАНЬ ТА ЕКСГУМАЦІЯ ТА ПЕРЕПОХОВАННЯ ЗАГИБЛИХ ПІСЛЯ ЗАВЕРШЕННЯ ВОЄННИХ ДІЙ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО–ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Антитерористична операція (АТО) та операція Об'єднаних сил (ООС) стали першими масштабними збройними конфліктами на території України в новітній історії, що призвели до значних людських втрат і численних невідомих поховань. Однак, після повномасштабного вторгнення Росії в Україну у 2022 році, кількість загиблих, зниклих безвісти та невідомих поховань зростає у декілька разів. Постійні обстріли, бомбардування мирних міст, тортури та страти цивільного населення, а також військових, утворили нову хвилю поховань, які залишаються без належного визнання і обліку.

Особливо складною ситуація стає в тих регіонах, де інфраструктура повністю зруйнована, як, наприклад, внаслідок знищення Канівського водосховища. Затоплення територій призвело до масової загибелі людей, у тому числі тих, хто намагався врятуватися через річку. Військові, які загинули під час переправи через водні переешкоди, також залишаються невідомими, часто без можливості ідентифікації їхніх останків. Ці проблеми не лише посилюють горе родин, але й ускладнюють роботу органів влади, відповідальних за належне оформлення документів та подальше перепоховання загиблих.

Ексгумація та перепоховання загиблих після завершення воєнних дій вимагають злагодженої роботи всіх державних і місцевих органів, а також залучення міжнародних експертів. Адміністративно-правовий аспект цього питання включає не тільки процеси визнання і документування невідомих поховань, але й питання доступу до територій, де відбувалися активні бойові дії, а також забезпечення безпеки під час ексгумаційних робіт. Складність завдання також полягає у потребі дотримання міжнародних гуманітарних норм і стандартів під час проведення всіх процедур.

Значна кількість загиблих залишається невпізнаною, що вимагає розвитку та вдосконалення правових механізмів для ідентифікації та перепоховання останків. Ці механізми мають враховувати специфіку військових конфліктів на території України та потреби постраждалих сімей. У той же час, органи місцевого самоврядування стикаються з проблемами фінансування та матеріально-технічного забезпечення робіт, що ускладнює процес ексгумації та перепоховання загиблих.

Актуальність наукового обговорення цієї теми зумовлена необхідністю розробки ефективних правових і адміністративних інструментів для вирішення проблеми невідомих поховань в Україні. З огляду на масштаби воєнних дій та кількість жертв, це питання є надзвичайно важливим для відновлення справедливості, пам'яті та належного вшанування загиблих, а також для забезпечення прав їхніх родичів.

Ключові слова: АТО, ООС, війна, жертви, загиблі, поховання, ексгумація, перепоховання, водосховище, правовий аспект, адміністративний аспект, ідентифікація, зруйнована інфраструктура, міжнародні стандарти, права родичів.

Silenko L. M. Problem issues and the ways to solve them regarding the recognition of unknown burials and the exhumation and reburial of the dead after the end of military actions in Ukraine: administrative and legal aspect

The Anti-Terrorist Operation (ATO) and the Joint Forces Operation (JFO) were the first large-scale armed conflicts on the territory of Ukraine in modern history, leading to significant human losses and numerous unidentified burials. However, after Russia's full-scale invasion of Ukraine in 2022, the number of dead, missing, and unidentified burials increased several times. Continuous shelling, bombing of peaceful cities, torture, and executions of civilians, as well as military personnel, have created a new wave of burials that remain unrecognized and unaccounted for.

The situation becomes particularly challenging in regions where infrastructure has been completely destroyed, such as the destruction of the Kaniv Reservoir. The flooding of territories led to the mass death of people, including those who tried to escape by crossing the river. Military personnel who died while crossing water barriers also remain unidentified, often without the possibility of recovering their remains. These problems not only exacerbate the grief of families but also complicate the work of authorities responsible for the proper documentation and subsequent reburial of the deceased.

Exhumation and reburial of the dead after the end of hostilities require coordinated work of all state and local authorities, as well as the involvement of international experts. The administrative and legal aspect of this issue includes not only the processes of recognition and documentation of unidentified burials but also issues of access to territories where active hostilities took place and ensuring safety during exhumation work. The complexity of the task also lies in the need to comply with international humanitarian norms and standards during all procedures.

A significant number of the dead remain unidentified, requiring the development and improvement of legal mechanisms for the identification and reburial of remains. These mechanisms must take into account the specifics of military conflicts on the territory of Ukraine and the needs of the affected families. At the same time, local government bodies face problems with funding and material and technical support for the work, which complicates the process of exhumation and reburial of the deceased.

The relevance of scientific discussion on this topic is due to the need to develop effective legal and administrative tools to address the issue of unidentified burials in Ukraine. Given the scale of hostilities and the number of victims, this issue is extremely important for restoring justice, memory, and proper commemoration of the dead, as well as for ensuring the rights of their relatives.

Key words: ATO, JFO, war, victims, deceased, burial, exhumation, reburial, reservoir, legal aspect, administrative aspect, identification, destroyed infrastructure, international standards, rights of relatives.

Постановка проблеми. Проблема невідомих поховань в Україні вимагає розробки ефективних юридичних та адміністративних механізмів для їхнього виявлення, ідентифікації та перепоховання. Сучасна законодавча база потребує вдосконалення, зокрема щодо координації між державними та місцевими органами влади. Безпека під час ексгумаційних робіт на замінованих або небезпечних територіях є ще одним критичним аспектом, що потребує вирішення. Залучення міжнародних експертів та додаткове фінансування можуть сприяти забезпеченню гідного вшанування пам'яті загиблих. Необхідність інтеграції міжнародних гуманітарних стандартів у процес ексгумації та перепоховання є ключовим фактором для забезпечення дотримання прав родичів загиблих. Крім того, важливо враховувати емоційний аспект цієї проблеми, оскільки відновлення інформації про місця поховань є надзвичайно важливим для сімей, які прагнуть знайти та вшанувати пам'ять своїх близьких.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В останніх дослідженнях і публікаціях, присвячених ексгумації та перепохованню останків померлих, особливо виділяються роботи таких авторів, як Галлаган В. І., Кулик М. І., Моргун Н. С., Терещенко Ю. В., Крігер А. Є., Сисенко А. Р., Тагаєв М. М. та Шейфер С. А. Галлаган В. І. та його колеги (2018) надають детальний аналіз процесу огляду трупів, пов'язаних з ексгумацією, що є важливим для правозастосування в Україні. Крігер А. Є. (2014) акцентує увагу на ексгумації як важливій складовій слідчих дій, підкреслюючи її значення для розслідування злочинів. Сисенко А. Р. (2015) аналізує законодавчі та практичні аспекти ексгумації під час розслідувань, що є важливим для забезпечення правомірності цих дій. Тагаєв М. М. (2003) у своєму підручнику з судової медицини охоплює питання ексгумації та перепоховання, роблячи свій внесок у формування базових знань для студентів і фахівців. Шейфер С. А. (2001) розглядає слідчі дії в системі процесу, підкреслюючи їх процесуальну форму, що допомагає краще зрозуміти місце ексгумації та перепоховання у слідчій діяльності. Ці дослідження формують важливу наукову та практичну основу для подальшого вдосконалення процесу ексгумації та перепоховання, а також правового регулювання щодо цих питань.

Метою статті є аналіз проблемних питань, пов'язаних з ексгумацією та перепохованням останків загиблих, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання цих процесів в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Визнання невідомих поховань та ексгумація і перепоховання загиблих після завершення воєнних дій в Україні є одним із найважливіших і водночас складних питань, що виникають у постконфліктний період. Масштабні воєнні дії, які відбулися на території України, призвели до численних людських втрат, часто без належної ідентифікації загиблих та офіційного визнання місць їхнього поховання. Це створює додаткові виклики для держави та суспільства у забезпеченні належного вшанування пам'яті загиблих, дотримання прав їхніх родичів, а також виконання міжнародних зобов'язань у сфері гуманітарного права.

Треба зазначити, що ексгумація та перепоховання загиблих є ключовими процесами, що мають на меті забезпечити ідентифікацію останків, відновлення справедливості та належне вшанування пам'яті жертв війни. Проте ці процеси стикаються з численними проблемами, які включають не тільки технічні та організаційні аспекти, але й правові виклики, пов'язані з належним регулюванням ексгумаційних робіт та перепоховання на національному рівні.

Поняття «ексгумація» походить від латинського слова «exhumatio», що означає вилучення трупа з землі, де «ex» означає «з», а «humus» – «земля» [1, с. С. 1172–1178]. Ексгумація полягає у вилученні трупа з відомого місця поховання з метою його судово-медичного дослідження. Цей процес може бути необхідним у тих випадках, коли первинне судово-медичне дослідження було проведене неповно, або виникли нові серйозні обставини, що потребують перевірки обставин смерті [2, с. 65].

Правове регулювання ексгумації в Україні здійснюється відповідно до положень Кримінального процесуального кодексу України (КПК), зокрема статті 239, яка передбачає можливість проведення ексгумації лише на підставі постанови прокурора [3]. Відповідно до цього законодавчого акту, ексгумація може бути здійснена, коли виникає необхідність отримання додаткової інформації, яка може мати доказове значення в рамках кримінального провадження. Це може включати як повторний огляд трупа, так і проведення судової експертизи або пред'явлення трупа для впізнання.

У науковій літературі існує дискусія щодо того, чи слід вважати ексгумацію самостійною слідчою дією. Вчений С. А. Шейфер вважає, що ексгумація не може бути визнаною самостійною слідчою дією, оскільки сама по собі вона не надає доказової інформації, а є лише технічною передумовою для подальших слідчих дій, таких як огляд трупа, судово-медична експертиза або пред'явлення для впізнання [4, с. 132]. Натомість А. Є. Крігер відносить ексгумацію до самостійних слідчих дій, підкреслюючи її нестандартний і незвичайний характер, а також її спрямованість на отримання нових доказів у кримінальному провадженні [5, с. 26].

Ексгумація може бути здійснена з кількох підстав. До них належать проведення огляду трупа, включаючи повторний огляд, якщо перше дослідження було проведено неповно або з порушеннями; проведення судової експертизи для виявлення нових обставин справи; а також пред'явлення трупа для впізнання, особливо у випадках, коли первинне судово-медичне дослідження взагалі не проводилося. Часто ексгумація стає необхідною у випадках, коли виникають підозри щодо насильницької смерті або неправильної медичної допомоги, що могла призвести до смерті [6, с. 15].

Ексгумація поділяється на кілька видів: законну, що проводиться з дозволу відповідних органів; випадкову, що може статися під час розкопок або будівництва; злочинну, коли ексгумація проводиться з метою мародерства або наруги над тілом; і корисливу, коли ексгумація здійснюється з метою гострих відчуттів або екстриму. Вона може проводитися як на території офіційних місць поховань, так і в інших місцевостях, включаючи незаконні або кримінальні поховання, коли трупи можуть бути заховані в безлюдних місцях та замасковані [7].

У контексті сучасних проблем війни в Україні питання ексгумації стає ще більш актуальним. Масштабні бойові дії, що супроводжуються численними втратами серед військових і цивільних, призводять до масових поховань, які часто не мають належного документування або проходять у поспіху, без належного судово-медичного дослідження. Це створює серйозні проблеми для подальшої ідентифікації загиблих і встановлення обставин їхньої смерті. Багато тіл можуть залишатися невідомими або похованими в стихійних могилах, що значно ускладнює процес виявлення і ексгумації.

Крім того, в умовах активних бойових дій ексгумація часто стає небезпечною і технічно складною, оскільки місця поховань можуть бути заміновані або перебувати в зонах активних обстрілів. Ці фактори вимагають особливої обережності та узгоджених дій між різними державними структурами, включаючи військових, судово-медичних експертів і правоохоронні органи. Ексгумація в таких умовах стає не лише процедурною необхідністю, але й питанням етики та забезпечення прав родичів загиблих, які мають право на отримання достовірної інформації про долю своїх близьких.

Таким чином, ексгумація є важливим процесом, що дозволяє перевірити достовірність раніше проведених судово-медичних досліджень та інших слідчих дій, особливо в рамках кримінальних проваджень. Вона вимагає належного правового регулювання, чіткого дотримання процедурних норм, а також узгодженості між різними державними і місцевими органами, щоб забезпечити законність і коректність проведення цієї дії. Ексгумація також має враховувати моральні аспекти, пов'язані з відчуттями родичів померлих, і проводиться з урахуванням їхніх прав та емоційних потреб, що є особливо важливим в умовах війни, коли питання ідентифікації загиблих стає не лише юридичним, але й соціально значущим.

Щодо перепоховання останків померлих, треба зазначити, що це питання регулюється статтею 21 Закону України «Про поховання та похоронну справу». Відповідно до цього закону, перепоховання допускається лише у виняткових випадках і здійснюється за рішенням виконавчого органу сільської, селищної або міської ради на підставі письмового звернення особи, яка здійснила поховання, висновку органу санітарно-епідеміологічної служби, лікарського свідоцтва про смерть та дозволу на поховання останків на іншому кладовищі. Це підкреслює важливість дотримання законних процедур та потребу в чіткій регламентації кожного етапу процесу перепоховання [8].

Сучасна ситуація, зумовлена війною в Україні, значно ускладнила питання перепоховання останків загиблих. Масштабні бойові дії призвели до численних жертв як серед військових, так і серед цивільних осіб. Багато поховань здійснюються в умовах активних бойових дій, що ускладнює ідентифікацію та належний облік загиблих. Зруйнована інфраструктура, неможливість доступу до місць поховання в зоні конфлікту, а також стихійні поховання в небезпечних районах створюють додаткові виклики для перепоховання останків померлих. Війна підняла питання про необхідність більш гнучкого та оперативного правового регулювання цього процесу, а також про залучення міжнародних організацій та експертів для забезпечення дотримання гуманітарних норм і прав родичів загиблих.

Законодавством передбачено також, що перепоховання останків може здійснюватися в інших випадках, визначених законодавством України, зокрема, якщо йдеться про останки воїнів із братських або одиночних могил. У таких випадках перепоховання проводиться з дотриманням вимог законів України «Про охорону культурної спадщини» та «Про увічнення Перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1941–1945 років». Це положення є особливо важливим в контексті збереження національної історичної пам'яті та належного вшанування героїв, які захищали країну в різні періоди її історії [9, 10].

Під час перепоховання останків померлих виконавчі органи місцевого самоврядування несуть відповідальність за дотримання безпечних умов праці протягом усього терміну ведення робіт. Це забезпечує захист працівників, що здійснюють перепоховання, і водночас гарантує, що роботи будуть виконані відповідно до санітарно-епідеміологічних норм. Важливо також зазначити, що всі витрати на перепоховання несе особа, яка ініціює цей процес, за винятком випадків, коли перепоховання здійснюється за державний кошт, наприклад, якщо мова йде про воїнів або інші категорії громадян, для яких держава бере на себе відповідальність за поховання та перепоховання [11].

Адміністративна послуга з перепоховання надається виконавчими органами сільських, селищних, міських рад або через Центри надання адміністративних послуг відповідних адміністрацій. Для отримання дозволу на перепоховання заявник має подати обґрунтовану заяву, в якій повинно бути детально описано причини, що спонукали до перепоховання. До заяви додаються копія паспорта заявника, висновок санітарно-епідеміологічної служби, копія лікарського свідоцтва про смерть та дозвіл на поховання останків на іншому кладовищі. Ця документація має підтвердити законність і обґрунтованість вимоги про перепоховання. Зазвичай адміністративна послуга надається протягом 30 календарних днів з дня подання заяви

та всіх необхідних документів. Результатом є видача дозволу на перепоховання або обґрунтованої відмови у його наданні [12].

Ексгумація, яка є невід'ємною частиною процесу перепоховання, зазвичай здійснюється в зимовий період, через рік після поховання в піщаних ґрунтах і через три роки після поховання у зволжених або глиняних ґрунтах. Ці строки визначені санітарними нормами, які забезпечують безпеку здоров'я учасників процесу. Винятком з цих правил є перепоховання урни з прахом, для якого таких обмежень не передбачено.

Додатково варто відзначити, що статтею 27 Закону України «Про поховання та похоронну справу» передбачено обов'язкову реєстрацію кожного поховання та перепоховання у спеціальній книзі реєстрації, яка ведеться спеціалізованими комунальними підприємствами або, у разі їх відсутності, виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради. Це забезпечує офіційний облік усіх дій, пов'язаних із похованням та перепохованням, та є важливим аспектом для збереження історичних даних і забезпечення прозорості процесу [8].

У випадку ліквідації кладовища, книга реєстрації поховань передається на зберігання до архіву органу місцевого самоврядування, що є гарантією збереження інформації про поховання навіть після закриття або переміщення місця поховання.

Щодо фінансових аспектів, перепоховання останків померлих здійснюється за рахунок особи, яка ініціює цей процес, що підкреслює відповідальність громадянина за рішення про переміщення останків. У випадках, коли йдеться про перепоховання останків воїнів із братських чи одиночних могил, витрати можуть покриватися державою, що підтверджує повагу та турботу держави про своїх героїв.

Нарешті, слід зазначити, що відмова у наданні дозволу на перепоховання може бути оскаржена в судовому порядку. Це забезпечує право громадян на захист своїх інтересів та гарантує можливість справедливого розгляду їхніх звернень. Оскарження здійснюється в порядку адміністративного судочинства, що передбачає певні строки та умови для розгляду таких справ.

Таким чином, процес перепоховання останків померлих в Україні є чітко регламентованим і вимагає дотримання всіх законодавчих вимог, що забезпечує законність і справедливість цього процесу. Він включає в себе як правові, так і морально-етичні аспекти, що є особливо важливим у випадках, коли мова йде про перепоховання останків воїнів та інших осіб, що мають значення для національної пам'яті. В умовах сучасної війни цей процес набуває ще більшої ваги, оскільки забезпечення належного поховання та перепоховання є важливою складовою соціальної справедливості, гуманітарного права та захисту гідності загиблих.

Треба зазначити, що в сучасних умовах процес перепоховання та ексгумації стикається з новими викликами, серед яких з'являються складні правові, технічні та етичні аспекти, що вимагають особливої уваги та комплексного підходу. Серед яких наступні.

По-перше, забезпечення доступу до місць поховання на територіях, де ведуться бойові дії або які перебувають під окупацією, є надзвичайно ускладненим або навіть неможливим. На нашу думку, ефективною стратегією є залучення міжнародних організацій та гуманітарних місій, які можуть допомогти в організації безпечного доступу до таких територій.

По-друге, ідентифікація загиблих у масових похованнях, особливо за відсутності реєстрів чи документів, стає важливою проблемою. Ми вважаємо, що важливим кроком є збільшення фінансування та матеріально-технічного забезпечення судово-медичних установ, а також впровадження національної програми ідентифікації загиблих із застосуванням новітніх технологій.

По-третє, значний емоційний стрес для родичів загиблих, пов'язаний з процесом перепоховання та ексгумації, потребує особливої уваги. На нашу думку, необхідно забезпечити психологічну підтримку для сімей загиблих, а також залучити духовенство і спеціалістів з психологічної допомоги, що сприятиме мінімізації негативних наслідків цих процесів.

Висновки. В умовах війни питання ідентифікації загиблих, забезпечення доступу до місць поховання та належного вшанування пам'яті померлих стають критично важливими для суспільства. Саме тому сьогодні необхідно розробити та впровадити ефективні механізми, які дозволять мінімізувати ризики та забезпечити дотримання всіх необхідних процедур у процесі перепоховання та ексгумації.

Адаптація національного законодавства до сучасних реалій, з урахуванням міжнародного досвіду та стандартів, є ключовим завданням. Забезпечення належного рівня координації між різними органами влади, залучення міжнародних організацій, а також надання психологічної допомоги родичам загиблих мають стати пріоритетними напрямками роботи. Тільки завдяки комплексному підходу та співпраці на всіх рівнях можна ефективно вирішити ці складні й важливі питання, що мають велике значення для суспільства та держави.

Список використаних джерел:

1. Тагаєв М.М. Судова медицина: підручник /за заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Х.: Факт, 2003. 1253 с.
2. Шейфер С.А. Слідчі дії. Система і процесуальна форма. М.: Видавництво «Юрлітінформ», 2001. 208 с.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-УІ// *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.

4. Шейфер С.А. Слідчі дії. Система і процесуальна форма. М. : Видавництво «Юрлітінформ», 2001. 208 с.
5. Крігер А.Є. Ексгумація в системі слідчих дій: навч. посібник. Барнаул: БЮІ, 2014. 94 с.
6. Сисенко А.Р. Особливості проведення ексгумації при розслідуванні злочинів. Законодавстві і практика. 2015. № 1. С. 14-16.
7. Порядок проведення ексгумації. Огляд трупа, пов'язаний з ексгумацією URL: <https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php>
8. Про поховання та похоронну справу: закон України від 10 липня 2003 року № 1102-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 7. Ст. 47.
9. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333.
10. Про увічнення Перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1941–1945 років. Закон України від 9 квітня 2015 р. № 315-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 25. Ст. 190.
11. Порядок поховання померлого та надання ритуальних послуг URL: <https://wiki.legalaid.gov.ua/index.php>
12. Справи щодо захисту політичних (крім виборчих) та громадянських прав, зокрема щодо; забезпечення права особи на звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87388077>

РЕЦЕНЗІЇ

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-2.25>

О. Г. Колб, професор кафедри кримінального права та процесу, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України
Державного податкового університету

РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ А. В. БОРОВИКА: «ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРОТИ ПРЕДСТАВНИКІВ ВЛАДИ: ЗАКОНОДАВСТВО, ДОКТРИНА, ПРАКТИКА»¹

Посягання на правоохоронців та інших представників влади неодноразово були предметом досліджень як українських, так і зарубіжних вчених, оскільки їх професійна діяльність завжди мала як прихильників, так і противників, особливо з боку правопорушників, які невдоволені заходами правового реагування передусім з боку представників органів виконавчої влади. Водночас фундаментальних досліджень цієї проблематики до цього часу не проводилося.

Такі відомі вчені та молоді дослідники як В. П. Беленок, Є. М. Блажівський, А. В. Бойко, Л. П. Брич, А. С. Габуда, Н. О. Гуторова, І. О. Давидович, Ю. П. Дзюба, О. І. Донченко, Л. В. Дорош, О. О. Дудоров, О. В. Зайцев, І. М. Залялова, І. М. Ізай, О. О. Кашкаров, О. О. Кирбятєв, В. А. Клименко, О. О. Книженко, В. Г. Кондратов, В. В. Кузнєцов, В. М. Куц, В. Р. Ладнюк, С. В. Лосич, В. О. Навроцький, В. І. Осадчий, Є. В. Пилипенко, М. В. Сийплові, А. М. Удод, М. І. Хавронюк, В. В. Шаблистий, С. Д. Шапченко заклали фундаментальні основи пізнання проблематики посягань на представників влади. Між тим в науці кримінального права бракувало комплексного дослідження численних і складних законодавчих, доктринальних та практичних питань відповідальності за кримінальні правопорушення проти представників влади. Саме тому монографія А. В. Боровика «Відповідальність за кримінальні правопорушення проти представників влади: законодавство, доктрина, практика» є вагомим кроком у розв'язанні цієї проблематики.

У монографії досліджено актуальні проблеми кримінальної відповідальності за посягання на представників влади, підстави кримінальної відповідальності за які встановлено в розділі XV «Кримінальні правопорушення проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та кримінальні правопорушення проти журналістів». Йдеться про делікти, передбачені ст. 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 351-1, 351-2 КК України.

Розкрито питання класифікації кримінальних правопорушень, передбачених розділом XV Особливої частини КК України, їх родовий та видовий об'єкти. Значну увагу приділено безпосереднім об'єктам кримінальних правопорушень проти представників влади, а також потерпілим від цих деліктів.

У межах об'єктивної сторони кримінальних правопорушень проти представників влади охарактеризовано опір представникам влади (ст. 342 КК України), втручання в їх діяльність (ст. 343, 344 КК України), перешкоджання цій діяльності (ст. 351, 351-1, 351-2 КК України), а також інші прояви цих кримінально протиправних діянь (ст. 345, 346, 347, 348, 349 КК України). Висвітлено питання суб'єкта та суб'єктивної сторони зазначених посягань.

Увагу приділено аналізу санкцій статей, що визначають підстави кримінальної відповідальності за правопорушення проти представників влади, а також практиці призначення покарань за ці делікти.

Саме тому видання безумовно бути корисним для науковців, студентів, суддів, працівників правоохоронних органів та адвокатів.

Ознайомлення з науковою працею дозволяє стверджувати, що здобувач здійснив розгорнутий, глибокий і всебічний аналіз обраного предмета дослідження, провів кропітку роботу над вивченням значної за обсягом джерельної бази, сформулював низку науково обґрунтованих висновків і пропозицій, спрямованих на удосконалення кримінально-правового забезпечення охорони представників влади від кримінально караних посягань на них.

¹ Відповідальність за кримінальні правопорушення проти представників влади: законодавство, доктрина, практика : монографія / А. В. Боровик. Одеса : Видавництво «Юридика», 2024. 524 с.

Не викликає сумнівів теоретична й практична значущість проведеного дослідження, про що, зокрема, свідчить той факт, що викладені в монографії висновки можуть бути використані в правотворчій діяльності – для удосконалення законодавства у сфері забезпечення кримінально-правової охорони представників влади, передусім правоохоронців, вони можуть також застосовуватися у правозастосовній діяльності – під час кваліфікації злочинів, передбачених 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 351-1, 351-2 КК України.

Структура монографії та використана методологія дослідження відповідають тим завданням, що поставив перед собою автор. У науковій праці не виявлено ознак академічного плагіату.

Таким чином монографія А. В. Боровика «Відповідальність за кримінальні правопорушення проти представників влади: законодавство, доктрина, практика» є фундаментальним кримінально-правовим дослідженням. Це комплексне дослідження законодавчих, доктринальних та практичних проблем відповідальності за кримінальні правопорушення проти представників влади є вагомим внеском у розвиток науки кримінального права та практики його застосування.