МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Журнал заснований у 1918 році

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Юридичні науки

Том 32 (71) № 2 2021

Видавничий дім
«Гельветика»
2021

Головний редактор:

Міловська Надія Василівна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Члени редакційної колегії:

Берназюк Інна Миколаївна – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Берназюк Ян Олександрович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, суддя Верховного суду України

Дорохіна Юлія Анатоліївна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Іляшко Олександр Олександрович – кандидат юридичних наук, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Клименко Олена Вікторівна – доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Макаруха Зоряна Мар'янівна – доктор юридичних наук, доцент кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Недюха Микола Петрович – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Пєтков Сергій Валерійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного та приватного права Навчально-наукового гуманітарного інституту, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Скакун Юлія Володимирівна – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор, доцент кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Федоренко Владислав Леонідович – доктор хабілітований наук правничих, доктор юридичних наук, професор, директор Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності Міністерства юстиції України

Швачка Вікторія Юріївна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

Шемчук Віктор Вікторович – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри публічного та приватного права, Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського, Заслужений юрист України

Сабіна Грабовська – доктор хабілітований, професор кафедри державної теорії, права і політики Жешувського університету, Жешув, Польща

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

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського
(протокол № 8 від 22 квітня 2021 року)

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки» зареєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ серія КВ № 15713-4184Р від 28.09.2009 року)

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») у галузі юридичних наук (спеціальності: 081. Право, 293. Міжнародне право, 262. Правоохоронна діяльність) відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України № 6143 від 28.12.2019 р. (додаток 4)

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

Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

ISSN 2707-0581 (print)
ISSN 2707-059X (online)

© Таврійський національний університет ім. В.І. Вернадського, 2021

ЗМІСТ

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

Лисенко І.В., Кузьменко О.В., Григоренко Я.О.
ОСНОВНІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ.....1

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

Гуйван П.Д.
КЛАСИФІКАЦІЙНІ ОЗНАКИ ОКРЕМИХ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ СТРОКІВ.....6

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

Бабенко Д.В.
УСТАНОВЧІ ДОКУМЕНТИ ГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРИСТВ
ЯК ФАКТОР ЗАПОБІГАННЯ РЕЙДЕРСТВУ.....12

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Китайгородська В.В.
СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....18

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

Бевз О.В.
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ
ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КУРОРТІВ
В УКРАЇНІ (ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ).....27

Краснова М.В, Краснова Ю.А.
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ
БУДІВЕЛЬНИХ МАТЕРІАЛІВ В УКРАЇНІ.....33

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Гуменюк В.Є.
НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ.....41

Зоріна О.Г.
ФОРМИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ВЕТЕРИНАРНИХ ПРЕПАРАТІВ,
ЯКІ ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ.....47

Колдашов А.О.
ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСЛУГИ
ЯК ПІДСТАВИ ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....54

Лавренюк Ю.Ф.
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ТА ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМАТИКА ПІДСТАВ
ЗАСТОСУВАННЯ.....60

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Бугера С.І.
ТРАНСНАЦІОНАЛЬНА ОРГАНІЗОВАНА ЗЛОЧИННІСТЬ
ЯК ЗАГРОЗА ІНВЕСТИЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ.....**65**

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Гончарук Г.М.
ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ
БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ.....**70**

Томков О.М.
ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ КРИТЕРІЙ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
У ПРОЦЕСІ ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО
ОБІГУ ЗБРОЇ, ЩО ВЧИНЯЄТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ.....**76**

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ..... **81**

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; THE HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL STUDIES

Lysenko I.V., Kuzmenko O.V., Hryhorenko Ya.O.
BASIC DOCTRINAL APPROACHES
TO UNDERSTANDING THE FUNCTIONS OF THE MODERN STATE **1**

CIVIL LAW AND CIVIL PROCESS; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Guyvan P.D.
CLASSIFICATION FEATURES OF CERTAIN CIVIL LAW TERMS **6**

ECONOMIC LAW, ECONOMIC PROCEDURE LAW

Babenko D.V.
CONSTITUTIONAL DOCUMENTS OF BUSINESS COMPANIES
AS A FACTOR OF PREVENTION OF RAIDERING **12**

LABOR LAW; THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

Kytaihorodska V.V.
SERVICE IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES AS
THE TYPE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE **18**

LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCE LAW

Bevz O.V.
INSTITUTIONAL PROBLEMS OF BUILDING A SYSTEM OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES
IN THE SPHERE OF RESORTS IN UKRAINE (ECOLOGICAL AND LEGAL ASPECT) **27**

Krasnova M.V., Krasnova Yu.A.
LEGAL BASIS OF ENVIRONMENTAL SAFETY OF BUILDING MATERIALS IN UKRAINE **33**

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW

Humeniuk V.Ye.
AREAS TO DEVELOP THE LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR PUBLIC ADMINISTRATION
IN THE FIELD OF PENSION PROVISION IN UKRAINE **41**

Zorina O.G.
FORMS OF CUSTOMS CONTROL OF VETERINARY DRUGS
TRANSPORTED ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE **47**

Koldashov A.O.
SOME FEATURES OF MERIT AS A GROUND FOR ENCOURAGEMENT OF STATE SERVANTS ... **54**

Lavreniuk Yu.F.
ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS AND MEASURES
OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF ECONOMIC INTERESTS OF UKRAINE:
PROBLEMS OF THE GROUNDS OF APPLICATION **60**

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW

Bugera S.I.
TRANSNATIONAL ORGANIZATIONAL CRIME AS A THREAT
TO THE STATE INVESTMENT SECURITY **65**

CRIMINAL PROCEEDINGS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY

Honcharuk H.M.
INTRODUCTION AND FORMATION OF FORENSIC EXAMINATION OF UNMANNED AERIAL VEHICLES.....**70**

Tomkov O.M.
INFORMATION AS THE MAIN CRITERION OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT IN RESISTANCE TO CRIMINAL OFFENSES IN THE FIELD OF ILLICIT TRAFFICKING OF WEAPONS COMMITTED BY ORGANIZED CRIME **76**

INFORMATION ABOUT AUTHORS **81**

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

УДК 342.5
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/01

Лисенко І.В.
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

Кузьменко О.В.
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»

Григоренко Я.О.
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

ОСНОВНІ ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Статтю присвячено аналізу основних доктринальних підходів щодо розуміння функцій сучасної держави. Вказується на значущість проблематики функцій держави та необхідність їх подальшого наукового осмислення через наявність складних процесів, що відбуваються у світі та які впливають на державу та на основні аспекти їх функціонування. Реалізовуючи покладені на неї функції, держава здійснює цілеспрямовану управлінську дію на різні сфери суспільних відносин. При цьому враховується також і те, що функції сучасної держави виступають як статичні, так і динамічні категорії, які здатні видозмінюватися і трансформуватися під впливом найрізноманітніших чинників.

Акцентується увага на тому, що під час визначення функцій держави, окрім того, що вони відбивають сутність держави та соціальне призначення, реалізуються в межах чинного законодавства, необхідно брати до уваги і те, що вони повинні корелювати з основними очікуваннями суспільства та враховувати його потреби.

Крім того, до важливих аспектів, пов'язаних із розуміння функцій держави, належить і те, що функції держави реалізуються в межах наявних ресурсів держави та суспільства. На підставі цього зазначається, що значна кількість функцій держави стикається із проблемою обмеженості ресурсів держави, які може бути виділено на таку реалізацію. Наприклад, можна говорити про проблему ресурсів у межах економічної, соціальної, оборонної та деяких інших функцій сучасної держави.

Під час аналізу функцій держави робиться наголос на прогностичну складову частину загальнотеоретичної науки в межах дослідження названих питань. Так, вказується на те, що без правильного теоретичного осмислення визначення функцій держави в умовах сучасних процесів, що відбуваються у світі, буде не можливим, як і прогнозування діяльності держави на майбутнє. При цьому буде складно, а подекуди і неможливо формулювати та затверджувати державні стратегічні документи в усіх сферах із виокремленням пріоритетних напрямів. Так, держава для належного виконання своїх функцій в умовах сьогодення та на перспективу завжди повинна мати належним чином відпрацьовані та виважені стратегічні документи. Питання полягає в тому, що держава як соціальний інститут, що створюється та утримується суспільством, покликана працювати не в умовах одного дня, а на довгий час, створюючи умови для того, щоб суспільство мало певний рівень впевненості у своєму майбутньому.

На підставі викладеного робиться висновок про те, що під функціями держави можна розуміти основні напрями її діяльності, що реалізуються в межах наявних ресурсів держави та суспільства, як в умовах сьогодення, так і на перспективу, та в яких знаходить свій прояв сутність та соціальне призначення держави, а також її основні стратегічні цілі, що повинні корелювати з базовими очікуваннями суспільства та враховувати його потреби.

Ключові слова: *держава, сутність держави, функції держави, зовнішні та внутрішні функції сучасної держави, стратегія розвитку держави.*

Постановка проблеми. Із моменту формування перших державоподібних утворень поступово почало виникати питання їхнього соціального призначення та визначення функціональної спрямованості. У процесі розвитку державності, становлення державного апарату, його інституційного оформлення відбувається диференціація функцій держави. З огляду на формування інтересу, в тому числі й наукового, до цього питання, формується окреме вчення про функції держави, що займає своє чільне місце в межах науки загальної теорії держави і права.

Постановка завдання. Отже, значущість проблематики функцій держави зумовлена тим, що у функціях держави проявляється суть і соціальне призначення самої держави. При цьому, реалізовуючи свої функції, держава здійснює цілеспрямовану управлінську дію на різні сфери державної та суспільної життєдіяльності. Також варто враховувати і те, що функції сучасної держави виступають як статичні, так і динамічні категорії, які здатні видозмінюватися і трансформуватися під впливом найрізноманітніших чинників.

Виклад основного матеріалу. Категорія функції взагалі використовується найрізноманітнішими науками та дає можливість поглянути на те чи інше явище під кутом зору його функціонального призначення, його сутнісних рис, соціального призначення. Крім того, функції дозволяють прослідкувати динаміку розвитку явища, вказати на використання відповідних методів та форм у межах його діяльності, тим самим отримати більш розгорнуту його характеристику.

Питання про функції держави на будь-якому етапі його становлення і розвитку є одним із найважливіших у загальній теорії держави і права, оскільки саме в них знаходять свій прояв сутність і соціальне призначення не лише держави, але й права. Найчастіше функції держави розуміють як головні напрями, головні та базові сторони, базові та основні форми, складові частини діяльності держави.

Функції держави необхідно відрізняти від функцій окремих складових частин державного апарату – органів державної влади. Адже, на відміну від функцій окремих державних органів, функції держави в цілому виконуються всіма або багатьма органами. Разом із тим такий підхід не може нівелювати того, що окремі державні органи можуть займати переважне та домінуюче місце в межах реалізації як окремих груп функцій держави, так і конкретних функцій держави. Крім того, необхідно виходити з того, що усі окремі функції конкретних органів державної влади повинні бути спрямованими на реалізацію функціонального призначення держави в цілому. Функції держави, функції державної влади і функції державних органів розрізняються. Функції державної влади і функції державних органів є похідними від державних функцій.

Ураховуючи такий підхід, ми вважаємо, що варто дотримуватися точки зору, відповідно до якої функції державних органів не є тотожними функціям держави. Це у тому числі зумовлено соціальною та правовою природою як органу державної влади, так і держави в цілому. Остання виступає як відносно всеосяжна структура, з достатньо широким діапазоном функціонального спрямування. У свою чергу, окремий орган державної влади виступає як організаційно та юридично відокремлена структура державного апарату, на яку покладається реалізація певного сегменту функцій держави, окремої функції чи навіть її частини. Крім того, функції окремого органу державної влади можна розглядати як вторинні функції на тлі функцій держави в цілому.

У загальнотеоретичній науці існувала доктринальна позиція, відповідно до якої функції ототожнювалися, по суті, з конкретними способами функціонування державного апарату, а також із такими формами і методами, як нормотворчість, управління, контроль, координація, планування тощо. Із цього приводу варто зауважити те, що ми не виступаємо прихильниками такого підходу і вважаємо, що способи та методи є засобами, за допомогою яких реалізуються ті чи інші функції держави. Що стосується форм реалізації, то вони бувають різними (правотворча, правозастосовна та ін.), але вони теж не можуть бути зведені до функцій держави.

У разі проголошення держави як правової та вжиття реальних кроків у напрямі такої важливої трансформації відбувається зміна основних ознак та параметрів держави. Сама держава не втрачає ключові свої ознаки, а натомість такі ознаки отримують нове якісне наповнення та спрямування. Все це неминуче відбивається на функціонуванні держави, реалізації її соціальної сутності.

Як вказується у юридичній літературі, з моменту здобуття Україною незалежності та особливо після ухвалення Конституції України [1] функції держави суттєвим чином було змінено: з'явилися нові функції (стимулювання підприємницької діяльності, залучення інвестицій у реальний сектор економіки), деякі функції

держава перестала виконувати (побудова комунізму, забезпечення існування єдиної ідеології), деякі функції отримали інше наповнення. Наприклад, докорінним чином змінилась політична функція, яка за радянських часів передбачала функціонування однієї політичної партії, яка до того ж була невід'ємною складовою частиною державного апарату, не допускала політичної опозиції. В умовах сьогодення ця функція передбачає передусім реалізацію народовладдя, функціонування на законних підставах різних політичних партій, можливість громадян брати участь в управлінні державними справами тощо.

Як ми вже зазначали, трансформація держави у правову державу або прагнення стати правовою не може нівелювати ключові ознаки держави, а отже, призвести до видозмінення всіх її функцій. У зв'язку із цим Т.Є. Кагановська та Є.І. Григоренко [2] вказують на те, що доволі великий перелік функцій держави залишається незмінним і фактично не залежить від рівня розвитку держави. Може змінюватися місце таких функцій, методи, форми та інтенсивність їх реалізації тощо. На будь-якому етапі розвитку держави остання завжди виконує економічну функцію, функцію забезпечення законності, боротьби зі злочинністю та багато інших. Наприклад, щодо економічної функції, то вона існує як у державі з жорстокою командно-адміністративною економікою, так і в державі з ліберальною економікою, де держава в економічній сфері зведена до ролі «нічного сторожа». Різниця полягає лише в методах її виконання, правових формах реалізації.

Отже, в загальнотеоретичної науці під функціями держави вчені розуміють основні напрямки діяльності держави, в яких проявляються її сутність, завдання та цілі; основні напрями внутрішньої та зовнішньої діяльності держави, у яких знаходить вираз та конкретизується її сутність і соціальна значущість; основні напрями діяльності держави, що виражають її сутність у сфері управління справами суспільства; об'єктивно необхідні та обов'язкові напрями її діяльності з управління справами суспільства, що знаходять вираз у її сутності, а також детерміновані цілями й задачами, що стоять перед державою, а також потребами суспільного й державного розвитку; основні напрями діяльності держави, що не лише виражають її сутність і соціальне призначення, але й акумулюють цілі та задач, що суспільство ставить перед державою; основні, законодавчо визначені напрями внутрішньої та зовнішньої (міжнародної) діяльності, що спрямовані на досягнення конкретних цілей; основні напрями діяльності держави, що базуються на її задачах, визначають сутність і соціальне призначення самої держави та реалізуються в установлених чинним законодавством межах із дотриманням відповідних форм та методів; основні та потенційні й цілеспрямовані можливості, а також обов'язки діяти певним чином із метою досягнення визначених заздалегідь чинним законодавством результатів, що чітко заплановано та очікуються суспільством; об'єктивно зумовлені наявними потребами та сутністю суспільства та держави, а також державної влади однорідні, стійкі напрями діяльності держави щодо задоволення відповідних потреб. У межах теорії держави і права можна зустріти й інші формулювання.

Ми вважаємо, що під час визначення функцій держави, окрім того, що вони відбивають сутність держави та соціальне призначення, реалізуються в межах чинного законодавства, повинні корелювати з основними очікуваннями суспільства та враховувати його потреби, варто вказати і не те, що функції держави реалізуються в межах наявних ресурсів держави та суспільства. Так, відповідно до частини 1 статті 17 Конституції України [1], захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. У вказаній конституційній нормі встановлено, що в реалізації названих найважливіших функцій бере участь як держава, так і суспільство.

Що стосується самих ресурсів, то значна кількість функцій держави стикається з проблемою обмеженості ресурсів держави, що може бути виділено на таку реалізацію. Наприклад, можна говорити про проблему ресурсів у межах реалізації економічної, соціальної, оборонної та деяких інших функцій держави. Так, у Розділі V «Ресурси», що необхідні для реалізації Стратегії національної безпеки України, встановлено, що для ефективного використання коштів платників податків у Державному бюджеті України буде передбачено видатки для сектору безпеки та оборони, що розглядатимуться Радою національної безпеки і оборони України в порядку, визначеному Бюджетним кодексом України. Крім того, Україна забезпечить посилення фінансової стійкості, ефективне використання бюджетних коштів, міжнародної допомоги, а також коштів з інших джерел, що не заборонено законодавством, які залучатимуться для гарантування національної безпеки та оборони України, шляхом підвищення

прозорості, а також упровадження сучасного фінансового менеджменту.

При цьому можна говорити про ресурси не лише в матеріальному аспекті. Чинне законодавство оперує і таким терміном, як людські ресурси. Наприклад, абзац 17 частини 3 статті 3 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» встановлює, що зміст мобілізаційної підготовки становить підготовка та накопичення військово-навчених людських ресурсів військовозобов'язаних і призовників для комплектування посад, передбачених штатами воєнного часу. У свою чергу, в абзаці 29 цієї ж частини йдеться про підготовку до перерозподілу трудових ресурсів в особливий період.

У межах аналізу доктринальних підходів до функцій держави варто також вказати і на те, що без правильного теоретичного осмислення визначення функцій держави в умовах сучасних процесів, що відбуваються у світі, буде неможливим. При цьому буде складно, а подекуди і неможливо формулювати та затверджувати державні стратегічні документи в усіх сферах з виокремленням пріоритетних напрямів. Так, держава для належного виконання своїх функцій в умовах сьогодення та на перспективу завжди повинна мати належним чином пропрацьовані та виважені стратегії. Можна навести стратегію реформування державного управління; стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів; стратегію реформування системи управління державними фінансами; стратегію національної безпеки тощо.

Бажано, щоб держава в сучасних умовах світового розвитку мала б відповідні стратегії за всіма ключовими напрямами своєї діяльності. Це пов'язано з тим, що виважені та ретельно підготовлені стратегії, у межах яких враховані всі основні впливові чинники, дають можливість належним чином реалізовувати відповідні функції держави не лише тут і зараз, але й на перспективу. Питання полягає в тому, що держава як соціальний інститут, що створюється та утримується суспільством, покликана працювати не в умовах одного дня, а на довгий час, створюючи умови для того, щоб суспільство мало певний рівень впевненості у своєму майбутньому.

Наприклад, можна поглянути на структуру Стратегії національної безпеки України. Так, вона складається з таких розділів: I. Пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки. II. Поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов. III. Основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки. IV. Напрями та завдання реформування й розвитку сектору безпеки і оборони. V. Ресурси, необхідні для реалізації Стратегії.

Висновки. У межах сучасної доктрини існують різні підходи до розуміння функцій держави. При цьому дослідники зважають на ті чи інші ключові аспекти, що і враховуються у відповідних визначеннях. На наш погляд, під функціями держави можна розуміти основні напрями її діяльності, що реалізуються в межах наявних ресурсів держави та суспільства, як в умовах сьогодення, так і на перспективу, та в яких знаходить свій прояв сутність та соціальне призначення держави, а також її основні стратегічні цілі, що повинні корелювати з базовими очікуваннями суспільства та враховувати його потреби.

Список літератури:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Кагановська Т.Є. Основи загальної теорії держави : навчальний посібник. Харків : ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2016. 108 с.

Lysenko I.V., Kuzmenko O.V., Hryhorenko Ya.O. BASIC DOCTRINAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE FUNCTIONS OF THE MODERN STATE

The article is devoted to the analysis of the basic doctrinal approaches to understanding the functions of the modern state. Indicates the significance of the problems of the state's functions and the need for their further scientific comprehension due to the presence of complex processes occurring in the world and affecting the state and the main aspects of their functioning. Realizing the functions assigned to it, the state carries out a purposeful management effect on various spheres of social relations. It also takes into account the fact that the functions of the modern state act as static and dynamic categories that are capable of modifying and transforming under the influence of a variety of factors.

The focusing on the fact that in determining the functions of the state, in addition to the fact that they reflect the essence of the state and social purpose, realized within the limits of the current legislation, it is necessary to take into account the fact that they must correlate with the main expectations of society and take into account its needs.

In addition, important aspects related to the understanding of the functions of the state belongs to the fact that the functions of the state are realized within the existing resources of the state and society. Based on this, it is noted that a significant number of functions of the state faces the problem of limited resources of the state, which can be allocated to such realization. For example, we can talk about the problem of resources within the framework of economic, social, defense and some other functions of the modern state.

When analyzing the functions of the state, emphasis on the prognostic component of general theoretical science within the study of these issues. Yes, it is indicated that without the correct theoretical understanding of determining the functions of the state in the context of modern processes occurring in the world will not be possible to predict the state's activities for the future. It will be difficult, and sometimes it is impossible to formulate and approve state strategic documents in all spheres with the separation of priority directions. Thus, the state for proper performance of its functions in the present conditions and the prospect must always have properly worked out and balanced strategic documents. The question lies in the fact that the state as a social institution created and held by society is intended to work not in a day one day, but for a long time, creating conditions for society to have a certain level of confidence in its future.

Based on the above, it is concluded that under the functions of the state it is possible to understand the main directions of its activities implemented within the existing resources of the state and society, both in the conditions of the present, and in the future and in which it finds its own manifestation and social purpose of the state, as well as its main strategic goals that must correlate with the basic expectations of society and take into account its needs.

Key words: *state, essence of the state, functions of the state, external and internal functions of the modern state, state development strategy.*

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

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/02

Гуйван П.Д.
Полтавський інститут бізнесу
Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая

КЛАСИФІКАЦІЙНІ ОЗНАКИ ОКРЕМИХ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВИХ СТРОКІВ

Стаття присвячена дослідженню актуального питання про встановлення характерних особливостей цивільно-правових строків здійснення регулятивних повноважень носія суб'єктивного права та проблематиці відмежування цих темпоральних чинників від схожих за проявом, але різних за сутністю строків захисту порушеного права. Проводиться порівняльний аналіз присічних регулятивних строків та строків захисту, зокрема, позовної давності. Відмічається досить часто помилковість у практичному застосуванні правових механізмів, притаманних регулюванню одних часових характеристик, до інших, які мають відмінну природу. Такі різнобачення є також у доктринальних напрацюваннях. Це пояснюється певною схожістю характеру здійснення повноважень у межах присічного та давнісного строку. Але схожість механізмів спрямована на різні наслідки. Хоча обидва права – регулятивне і охоронне – призначені для того, щоб унаслідок їх здійснення відбулося отримання нового матеріального відношення, але результат різний. У першому випадку – це нова регулятивна правова взаємодія за участі кредитора, у другому – отримання права на застосування до несправного боржника державного судового впливу та на реалізацію охоронно-правового повноваження у примусовому порядку. У роботі здійснене критичне дослідження наявних наукових концепцій щодо застосування давнісного регулятивного інструментарію в окремих відносинах, зокрема під час страхування та деліктної відповідальності. Виказана особиста позиція автора, який обстоює тезу, що заподіяння шкоди не є обставиною, що перешкоджає здійсненню відповідного права на отримання відшкодування, а саме це право відразу не стає охоронним. Страховий випадок лише встановлює початок дії відповідного регулятивного права вимагати страхової виплати. Такому повноваженню кореспондує обов'язок страховика протягом визначеного строку виплатити гроші. І лише в разі порушення даного обов'язку з'являється охоронне право вимоги, яке може мати вигляд матеріального права на позов або позовного домагання.

Ключові слова: *присічний строк, позовна давність, регулятивне відношення.*

Постановка проблеми. Відмінності цивільно-правових строків зумовлюються їхніми специфічними функціями щодо регулювання суспільних відносин. Велика багатогранність цивільно-правових строків та нормативних механізмів їхнього визначення і встановлення неодмінно покликали до застосування значну кількість схем класифікації. Кожен дослідник питання намагався і намагається наразі здійснити детальне розділення цивільних строків за різними ознаками. При цьому вважається, що чим дрібнішим виявляється розпорошення строків за конкретними чинниками їх утворення, дії, впливу на опосередковувані відносини, тим вдалішим є дослідження. На наше переконання, аналіз сутності темпоральних чинників цивільного суб'єктивного права в контексті побудов класифікаційних схем уже досить тривалий час спрямований на знаходження чи навіть придумування відмінностей між різними матеріальними строками. Між тим усі вони мають схожу юридичну природу, однакову сутнісну конструкцію, тож систематизація строків має бути спрямована на їх об'єднання в межах кваліфікаційних груп за ознаками спільності з подальшим

формуванням цілісної правової системи як засобу встановлення зв'язків між поняттями та класами об'єктів [1, с. 238].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових працях питання часової визначеності під час здійснення взаємодій регулятивного та охоронного порядку досліджувалися такими вченими, як Д.І. Мейєр, В.П. Грибанов, М.А. Гурвич, В.В. Луць, Є.Я. Мотовиловкер, В.В. Бутнєв, О. Печений, П.Ф. Єлісєйкін, С.О. Сліпченко тощо. Ними здійснено аналіз темпоральної складової частини права особи на вчинення власних продуктивних дій та вимагання необхідної поведінки від контрагента як під час належного виконання, так і після правопорушення. Однак окремі взаємодії, особливо у площині практичної реалізації суб'єктивних повноважень носія права у часі, залишаються вивченими недостатньо. Тож виникає багато суперечок та різнобачень, зокрема щодо з'ясування темпоральної межі, коли припиняється регулятивний стан матеріальних відносин і виникає право на захист у тому числі шляхом пред'явлення позовного домагання і здійснення права на примус за допомогою юрисдикційного органу – суду. Вказані аспекти внормування відповідних відносин були предметом побічного дослідження таких вчених, як В.М. Гордон, Є.О. Крашенінніков та А.В. Вошатко, але наукова розробка не є завершеною, більше того, окремі висновки науковців заслуговують на критику, тож саме на досягнення визначеності в даному питанні, і **спрямована дана праця**. Метою є напрацювання загальної концепції охоронного правовідношення, яке має функцію припинення правопорушення та усунення його наслідків. Для цього розробляється взаємодія суб'єктів на рівні охорони права в частині регулювання окремих абсолютних цивільних відносин.

Виклад основного матеріалу. У даному контексті окремої уваги потребує вивчення специфіки та особливостей, що відмежовують сутнісно темпоральні характеристики регулятивних та охоронних цивільних правовідносин. При цьому найбільш прискіпливого аналізу має набути регулювання присічних строків та їхнє відокремлення від строків захисту права. Лише на основі детального дослідження юридичного змісту того чи іншого повноваження, що реалізується впродовж установленого строку, можна провести межу між цими двома різними за призначенням правовими категоріями. Спільним моментом, який характеризує звичайний (ординарний) період для реалізації права та присічний, є те, що вони визначають встановлений законодавством або самими учасниками час здійснення правомірної поведінки сторін регулятивного відношення. В обох випадках можливість реалізації цивільного права пов'язана з активними ініціативними діями самого кредитора, які він має вчинити в установлених темпоральних межах. Після збігу даного строку реалізація права є неможливою, а саме суб'єктивне право припиняється. Якщо дія права обмежена часом, відповідно, обмежена строком і можливість вчинення кредитором вказаних дій. Із закінченням існування права припиняється і кореспондуючий йому обов'язок, який у даному випадку полягав у необхідності пасивної поведінки боржника. Відтак невчинення дій не дає змоги управненому суб'єкту досягти мети цивільного правовідношення – реалізації свого матеріального права.

Історично присічні строки намагалися порівнювати із давнісними (позовною давністю). Спершу таке співставлення цих двох темпоральних явищ відбувалося в межах концепції про єдність суб'єктивного цивільного права у регулятивному стані (до правопорушення) та стані права на позов (після порушення). Вказувалося, що даний строк є складовою частиною суб'єктивного цивільного права і, відповідно, цивільного правовідношення, оскільки будь-яка його зміна є зміною самого відношення [2, с. 22, 25]. Сказане обґрунтовувалося тим, що строк здійснення права пов'язаний із часом його існування в цілому, включаючи і період можливого порушення, тоді як позовна давність стосується лише тривалості здатності даного права до примусового виконання, яка входить до складу права чи є самим суб'єктивним правом у певному стані.

Зовсім інша картина вимальовується, якщо розглядати право на позов як елемент іншого правовідношення, спрямованого на захист вже порушеного суб'єктивного права. У такому разі матеріальне право на позов є теж певним самостійним суб'єктивним правом. І воно має такі ж внутрішні характеристики, як і будь-яке суб'єктивне регулятивне. Відтак строк як межа існування суб'єктивного права є його складовою частиною і для охоронного права, вираженого у вигляді позовного домагання, він становить обов'язковий атрибут. Ми досить детально розглянули відповідні наукові напрацювання в інших дослідженнях, де більш конкретно зупинилися на підставах, результативності та недоречностях порівняння присічних та давнісних строків [3, с. 189–191; 4, с. 109–118]. Штучність подібного аналізу відмічалася в тих працях. Повторимо, навряд чи

корисним буде співставлення наслідків закінчення даних періодів для визначення результативності тих чи інших охоронно-правових наслідків, що настають у разі нездійснення відповідного суб'єктивного цивільного права. Але з огляду на приблизно однаковий характер здійснення повноважень у межах присічного та давнісного строку подібне порівняння може бути не тільки доречним, а й необхідним.

Як здійснення регулятивної правомочності упродовж тривалості преклюзивного періоду, так і реалізація охоронного повноваження – позовного домагання протягом перебігу позовної давності, не спрямовані на конкретне задоволення майнового чи іншого інтересу уповноваженого. Обидва матеріальних права призначені для того, щоб унаслідок їх здійснення відбулося отримання нового матеріального відношення. У першому випадку – це нова регулятивна правова взаємодія за участі кредитора, у другому – отримання права на застосування до несправного боржника державного судового впливу та на реалізацію охоронно-правового повноваження у примусовому порядку. Обидва вказаних суб'єктивних права, що існують у межах регулятивного присічного та охоронного давнісного строків, здійснюються шляхом вчинення односторонньої активної дії. При цьому зобов'язана за даним правовідношенням особа в обох випадках мусить діяти пасивно – зносити факт можливої та реальної реалізації вірителем свого повноваження і не перешкоджати йому у цьому. Зрештою, обидва вказані матеріальні права реалізуються внаслідок одноразового здійснення, після цього вони достроково припиняються, як припиняється і строк, що опосередковує їхню тривалість.

Серйозна схожість юридичних механізмів регулювання суб'єктивних матеріальних прав, обмежених присічними та давнісними строками, а отже, і самих темпоральних характеристик, нерідко призводить до змішування окремих суспільних взаємин та невиправданого їх віднесення до регулятивних чи охоронних, тоді як насправді вони мають іншу природу. Такі похибки спостерігаються як у доктрині, так і у правозастосовній практиці. Скажімо, в літературі було виказане припущення, що шестимісячний строк, протягом якого за наймачем житлового приміщення у разі тимчасового вибуття зберігається право на користування ним, відноситься до позовної давності [5, с. 28]. Даний підхід є хибним, але це не так. Вчинення чи невчинення протягом шести місяців наймачем якогось діяння, що свідчить про користування житлом, далебі не є охоронним повноваженням. По-перше, тому, що його право ніхто не порушував (і це головне), а по-друге, тому що вказане діяння аж ніяк не може визнаватися реалізацію позовного домагання, тривалість якого опосередковується давнісним строковим механізмом. Те ж саме можна сказати і щодо віднесення до давнісного піврічного строку прийняття спадщини [6, с. 82].

Досить часто помилки у визначенні характеру правовідношення, яке перебуває в певному стані, спричинені невірною оцінкою моменту, коли в окремих зобов'язаннях фактично відбулося правопорушення, а відтак, припинилися регулятивні взаємини і виникло охоронне правовідношення. Зокрема, Є.О. Крашенінніков, цілком правильно вважаючи, що вимога вкладника до установи банку про видачу вкладу є регулятивним правом, а охоронне повноваження такого ж змісту виникає лише в разі відмови у встановлений строк виконати вказану вище вимогу [7, с. 53], чомусь зовсім по-іншому обґрунтовує відносини, які виникають при страхуванні. Він вказує, що охоронне повноваження (а отже, і строк давності) за вимогами до страховика починається від часу настання страхового випадку, при цьому постулюючи можливість виникнення охоронної вимоги щодо страхової виплати не від часу правопорушення, а від певної нейтральної події (страхового випадку), настання певної дати [8, с. 57].

На наш погляд, вказана теза є помилковою. Давайте більш детально розберемося в даному питанні. Вчений піддає критиці тезу, що єдиною підставою для позову, у зобов'язальних взаєминах є правопорушення. Він зазначає, що такими обставинами можуть слугувати й інші факти, скажімо, об'єктивно-протиправні діяння, правомірні дії та події, які не можуть бути кваліфіковані як правопорушення [9, с. 15]. При цьому очевидно невиправдано ставиться знак рівності між поняттями «протиправне діяння» та «порушення права». У цивільному законодавстві вже давно діє принцип, згідно з яким суб'єктивне право особи може бути порушеним не тільки протиправними, а й правомірними діями, а також в результаті випадку. Інша річ, що право на позов в результаті такого порушення виникає далебі не завжди, що регламентовано, наприклад, частиною 4 статті 1166 ЦКУ. Правило вказаної статті є відсилочним і спрямовує нас до інших актів законодавства України. Зокрема, згідно з положенням ст. 1170 ЦКУ власник може звернутися з позовом про відшкодування

нанесеної шкоди до органів влади, які своїм правомірним рішенням (прийняттям закону) порушили належне йому право власності. В інших випадках законодавець не вважає за потрібне надавати захист порушеному суб'єктивному праву з огляду на відсутність самого порушника чи його протиправної поведінки або на вину уповноваженого.

Як бачимо, порушення права (правопорушення) і неправомірна поведінка співвідносяться між собою як результат та його причина, причому протиправне діяння не завжди порушує чиєсь суб'єктивне цивільне права, оскільки і порушення права не завжди є результатом такої поведінки, воно може порушитися і внаслідок інших обставин. Д.І. Мейєр вказував, що під правопорушенням треба розуміти юридичне діяння, спрямоване його автором до обмеження іншої особи у здійсненні права [10, с. 213]. Подібною є точка зору щодо того, що правопорушенням є певні діяння людей, що призводять до порушення права були притаманні і іншим цивілістам [11, с. 319]. Як бачимо, в науковій літературі відсутнє припущення, що порушення права може статися лише в разі неправомірних дій. Безперечно, як правомірні, так і неправомірні дії, якщо вони призвели до правопорушення, мають вчинятися умисно чи з необережності. Разом із тим, при їх правомірності, звісно ж, не можемо вести мову про винність.

Продовжуючи далі дослідження даного питання, не можемо не погодитися з авторами, які вказують на практичну можливість порушення суб'єктивного права в результаті події [12, с. 8]. Це цілком очевидно. Скажімо, повінь чи ранній льодохід може суттєво вплинути на стан цивільного відношення, що, звичайно, обернеться порушенням права особи, наприклад, вантажоотримувача за договором перевезення. І ось тут ми підійшли до головного питання, чи може виникнути право на позов з події Як підказує логіка, – ні. Але прихильники іншої теорії все ж вказують на таку можливість і як приклад наводять охоронне правовідношення, до складу якого входить вимога про виплату страхової суми, яке, на їх переконання, виникає від моменту страхового випадку.

Для відповіді на це питання слід спершу визначитися, чи є вимога про сплату страхової суми охоронно-правовим повноваженням особи, а також чи може вона отримати вигляд позовного домагання. Після настання страхового випадку у страхувальника з'являється право вимоги від страховика передбаченого договором чи законом розміру страхової виплати. Якщо припустити, що страхувальник не звертається з такою вимогою до контрагента протягом встановленого строку, то він в подальшому втрачає можливість для цього. Це класичний випадок регулятивного зобов'язання, яке виникло від часу настання відкладальної умови і строк виконання якого визначається моментом вимоги уповноваженого (ст. 530 ЦКУ). Єдиною особливістю є те, що право на звернення до страховика обмежене часом, визначеним у договорі або нормативно.

Отже, страховий випадок призводить до виникнення регулятивного права, якому кореспондує регулятивний обов'язок здійснити страхову виплату. І лише в разі невиконання вказаного обов'язку у встановлений договором чи правилами страхування строк відбудеться порушення вказаного суб'єктивного права. Саме від цього моменту у страхувальника виникає охоронне повноваження, яке може бути примусово реалізованим через суд [13, с. 37]. Більше того, невиконання даного обов'язку страховиком породжує не одну, а декілька охоронно-правових вимог (які, звісно, можуть шляхом реалізації домагань отримати примусову реалізацію за допомогою юрисдикційного органу): так, страхувальник може вимагати сплати страхової суми, відшкодування нанесених неналежним виконанням збитків тощо. Очевидно, що таких вимог охоронного змісту він аж ніяк не міг пред'явити контрагентові відразу після настання страхового випадку. Отже, підставою для виникнення в особи охоронного права та права на позов є не настання стахової події, а порушення страховиком регулятивного суб'єктивного права страхувальника на отримання страхової виплати.

Однією із причин, яка, як це вбачається, також вплинула на помилковість коментованої концепції, є неправильне визначення суб'єктного складу відносин, що досліджувалися. У свою чергу, цьому сприяло неправильне визначення сутності механізму правового захисту, визначення того цивільного права чи інтересу, яке захищається за допомогою охоронно-правової реалізації даної вимоги, та його носія. Так, Є.О. Крашенинніков стверджує, що стягнення (в тому числі судове) із страховика страхового відшкодування є засобом захисту регулятивного суб'єктивного цивільного права чи охоронюваного законом інтересу страхувальника у зв'язку з настанням негативних наслідків страхового випадку [14, с. 59]. Дане твердження заслуговує на критичну оцінку, як мінімум, із двох підстав. По-перше, страховий випадок не завжди пов'язаний із порушенням права страхувальника. Скажімо, якщо договором

страхування передбачається виплата коштів під час досягнення страхувальником чи іншою особою певного віку, то така подія аж ніяк не може кваліфікуватися як правопорушення. По-друге, коли страховий випадок дійсно порушує право уповноваженого, цілком очевидно, що страховик не є тим суб'єктом, який порушив вказане право.

Правопорушником може бути або інша особа (не страховик), або взагалі такий суб'єкт виявиться відсутнім. Згідно з логікою охоронна вимога та державний примус, за допомогою якого здійснюється охоронне повноваження, мають бути спрямовані проти особи, яка порушила право. Інакше кажучи, захист порушеного права має за мету обтяження саме порушника, який є стороною охоронно-правового відношення, яке виникає в результаті порушення права. Отже, якщо право особи порушене іншим суб'єктом, з яким, він, зрозуміло, не знаходиться в договірних відносинах, то в уповноваженого виникає деліктне право вимоги до останнього, але не до страховика. У свою чергу, охоронно-правова вимога до останнього стає можливою лише тоді, коли він вчинить правопорушення, яке полягатиме в невиконанні покладеного на нього за договором страхування обов'язку. Відтак домагання до страховика є засобом захисту саме права на отримання виплати, а не права на усунення негативних наслідків, що виникли із страхового випадку. Це тим більше справедливо, що розмір відшкодування вказаних наслідків та страхової виплати далеко не завжди співпадає.

Отже, можемо дійти **висновку**, що страховий випадок не є обставиною, що перешкоджає здійсненню відповідного права на отримання страхувальником страхових коштів, а саме це право відразу не стає охоронним, як про це іноді вказується в літературі. Страховий випадок лише встановлює початок дії відповідного регулятивного права вимагати страхової виплати. Такому повноваженню кореспондує обов'язок страховика протягом визначеного строку виплатити гроші. І лише в разі порушення даного обов'язку з'являється охоронне право вимоги, яке може мати вигляд матеріального права на позов або позовного домагання.

Список літератури:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 18-е изд., стереотипное / Под ред. Н.Ю. Шведовой. Москва : Русский язык, 1986. 797 с.

2. Гурвич М.А. Пресекательные сроки в советском гражданском праве. Москва : ВЮЗИ. 1961. 80 с.

3. Гуйван П.Д. Теоретичні питання строків у приватному праві : монографія. Харків : Право, 2014. 631 с.

4. Гуйван П.Д. Позовна давність : монографія. Харків : Право, 2012. 450 с.

5. Рясенцев В.А. Применение судами сроков исковой давности. *Социалистическая законность*. 1950. № 4. С. 25–31.

6. Гордон В.М. Наследовапние по закону и завещанию. Москва : Юрид. лит., 1967. 119 с.

7. Крашенинников Е.А. Понятие и предмет исковой давности. Ярославль, 1997. 86 с.

8. Крашенинников Е.А. К учению об исковой давности. *Материально-правовые и процессуальные средства охраны и защиты прав и интересов хозяйствующих субъектов.* Калинин, 1987. С. 53–59.

9. Крашенинников Е.А. Регламентация защиты гражданских прав в проекте Гражданского кодекса РФ. Ярославль, 1993. 32 с.

10. Мейер Д.И. Русское гражданское право: в 2-х ч. По испр. и доп.8-му изд. 1902 / ред: В.С. Ем, Н.В. Козлов, С.М. Корнеев и др. Москва : Статут, 1997. Ч. 1. 290 с.

11. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Москва : Статут, 2000. 411 с.

12. Бутнев В.В. Несколько замечаний к дискуссии о теории охранительных правоотношений. *Вопросы теории охранительных правоотношений.* Ярославль, 1991. С. 3–11.

13. Сергеев А.П. Некоторые вопросы применения правил об исковой давности в российском законодательстве. Сборник статей к 50-летию Е.А. Крашенинникова. Ярославль, 2001. С. 35–60.

14. Крашенинников Е.А. К теории права на иск. Ярославль : ЯрГУ, 1995. 76 с.

Guyvan P.D. CLASSIFICATION FEATURES OF CERTAIN CIVIL LAW TERMS

This scientific article is devoted to the study of the topical issue of establishing the characteristics of civil law terms of regulatory powers of the holder of subjective law and the issue of distinguishing these temporal factors from similar manifestations, but different in nature of the terms of protection of the infringed right. A comparative analysis of the cut-off regulatory terms and terms of protection, in particular, the statute of limitations. There is often an error in the practical application of legal mechanisms inherent in the regulation of some temporal characteristics to others, which have a different nature. Such differences are also present in doctrinal developments. This is due to a certain similarity in the nature of the exercise of powers within

the statute of limitations and the statute of limitations. But the similarity of mechanisms is aimed at different consequences. Although both regulatory and protective rights are intended to provide a new material relationship as a result of their exercise, the outcome is different. In the first case – this is a new regulatory legal interaction with the participation of the creditor, in the second – obtaining the right to apply to the defaulting debtor of state judicial influence and the exercise of protection and enforcement powers by force. The paper critically studies the existing scientific concepts on the application of ancient regulatory tools in some respects, in particular in insurance and tort liability. The personal position of the author, who defends the thesis that the infliction of harm is not a circumstance that impedes the exercise of the relevant right to compensation, and this right does not immediately become protective. The insured event only establishes the beginning of the relevant regulatory right to demand insurance payment. This power corresponds to the insurer's obligation to pay the money within a specified period. And only in the case of violation of this obligation there is a protective right of claim, which may take the form of a substantive right to sue or claim.

Key words: *cut-off period, statute of limitations, regulatory relationship.*

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.2
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/03

Бабенко Д.В.
Національний технічний університет України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

УСТАНОВЧІ ДОКУМЕНТИ ГОСПОДАРСЬКИХ ТОВАРИСТВ ЯК ФАКТОР ЗАПОБІГАННЯ РЕЙДЕРСТВУ

Стаття присвячена дослідженню ролі установчих документів як одного з найбільш реальних факторів запобігання та протистояння рейдерству. Встановлено, що для реалізації волевиявлення засновників щодо створення господарського товариства передбачена вимога обов'язковості письмової форми такого правочину, що безпосередньо фіксується в установчих документах. Але легального поняття «установчі документи» чинне законодавство України не містить взагалі, встановлюючи виключно їх види та приписи лише стосовно змісту. З'ясовано та окреслено вимоги до установчих документів господарських товариств: товариств з обмеженою та додатковою відповідальністю, акціонерних, повних та командитних товариств.

Виявлено існування протягом тривалого часу правової колізії між нормами Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» і Господарського кодексу України щодо вимог до установчого документа.

Окрему увагу акцентовано на твердженні, згідно з яким держава здійснює набагато детальніше правове регулювання і контроль діяльністю саме акціонерних товариств, адже: 1) останні дозволяють залучити надзвичайно велику кількість осіб (акціонерів) і при цьому можуть зберігати належний рівень корпоративного управління підприємством, на відміну від інших організаційно-правових форм; 2) акціонерні товариства ефективніші й привабливіші для здійснення переміщень капіталу з однієї галузі або сфери економіки в іншу; 3) утримання такого підприємства вимагає суттєвих витрат у порівнянні з іншими організаційно-правовими формами.

У статті узагальнюється перелік документів, до яких держава ставить підвищені вимоги щодо їх оригінальності шляхом обов'язкового використання спеціальних нотаріальних бланків, на яких засвідчено справжність підпису особи. Разом із тим зауважено, що недосконалість статуту, засновницького договору або меморандуму є одним із найбільш вірогідних приводів для захоплення підприємства рейдерами.

Водночас наголошено на тому, що державний контроль, нагляд і вплив на зміст, форму та обсяг статутних документів господарських товариств слугують вагомими чинниками успішності підприємства й повинні стати на заваді протиправних і недобросовісних дій третіх осіб.

Ключові слова: *акціонерні товариства, господарські товариства, корпоративні підприємства, нотаріальний бланк, рейдерство, статут, установчі документи.*

Постановка проблеми. Загальновідомий факт високого інвестиційного потенціалу України сприяє залученню фінансових активів щодо створення, розвитку та підтримки багатьох сфер ефективної підприємницької діяльності. Зазвичай вибір потенційних об'єктів вкладання грошових коштів завжди пов'язаний із оцінкою, аналізом, ризиком й вибором найбільш привабливих і перспективних галузей та окремих проектів, які в майбутньому принесуть інвесторам максимальний прибуток.

З'ясовано, що впродовж останніх 10 років у нашій державі найбільшою популярністю

в залученні активів та вливанні фінансової допомоги користуються сфери агросектору, ІТ, машинобудування, енергетики, металургії, тощо. Водночас в умовах жорсткої конкурентної боротьби перед державою, суспільством і свідомістю окремих людей стоїть доволі непросте завдання – створення привабливих, сприятливих та найбільш безпечних умов залучення інвестицій в Україну.

Одночасно із цим постійно визначеними проблемами, які стають на заваді успішного здійснення комерційної діяльності, тривалий час є корупція, рейдерство, всебічна доступність капіталу, тіньова частина економіки, ненадійність банків та інших фінансових установ, а також бюрократія й постійний тиск із боку окремих органів державної влади, тощо.

Як правило, в нашій державі непоодинокими стають випадки протиправного заволодіння частками учасників у статутному капіталі товариства, незаконного отримання майна підприємства, виведення з нього коштів тощо. Захоплення частки найчастіше супроводжується якнайшвидшою зміною складів органів управління юридичною особою – наглядової ради та виконавчого органу. Новообраний та нелегітимний керівник вчиняє дії, спрямовані на ускладнення або неможливість відновлення становища, яке існувало до порушення права. При цьому однією з найбільш розповсюджених підстав для впровадження зазначеного алгоритму рейдерів слугує недосконалість установчих документів господарського товариства.

Зважаючи на окреслені виклики, які стають на заваді успішної реалізації підприємницької діяльності, вкрай ефективним захистом від протиправного захоплення підприємства, його майна та/або коштів буде належний та зважений підхід до формування установчих документів господарських товариств.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені вище проблемні питання ніколи не були позбавлені уваги з боку вітчизняних та зарубіжних фахівців у галузі права, засобів масової інформації і представників громадськості. Так, чимало наукових праць В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.С. Гриценко, В.О. Заросила, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.М. Миколенко, В.М. Селіванова, А.М. Чорної та інших було присвячено загальним проблемам адміністративного права, суб'єктам публічного управління, адміністрування та контролю. Водночас аспекти захисту, дотримання конституційних прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб досліджували М.І. Ануфрієв, Ю.А. Компанієць, В.В. Копєйчиков, Н.М. Пархоменко, О.Ф. Скакун; аналізу діяльності господарських товариств та їх взаємодії із суб'єктами владних повноважень присвячувались наукові роботи С.І. Бевз, О.В. Гарагонича, І.В. Дроздової, О.Р. Кібенко, А.С. Мацка, М.В. Руденка, І.В. Спасибо-Фатєєвої, Ю.О. Тихомирова, В.С. Шестак та інших. Проте, і на превеликий жаль, майже до сьогоднішнього часу питанням правильного оформлення установчих документів господарських товариств як найбільш дієвого фактору запобігання рейдерству не приділялося достатньо уваги, а сама ця проблематика здебільшого розглядалася лише як вузько спрямована мета незважаючи на її повсякденну актуальність, негаразди й постійні загрози.

Постановка завдання. Дослідження сучасного стану, визначення актуальних проблем укладання і погодження змісту й форми установчих документів господарських товариств, з'ясування позитивного впливу правильного оформлення статутних документів як одного із дієвих засобів протидії рейдерству.

Виклад основного матеріалу. Незалежно від того, вкладають інвестори капітал у вже наявні підприємства чи розпочинають комерційну діяльність із нуля, найбільш актуальними і водночас вкрай важливими залишаються питання організації належного рівня адміністративно-правового забезпечення діяльності господарських товариства захисту прав учасників (акціонерів) юридичних осіб. Наразі доступність й оперативність створення таких організацій напряму залежать від суб'єктів владних повноважень.

Юридичні особи у тому числі й господарські товариства створюються в результаті свідомого рішення, яке являє собою вільне волевиявлення своїх засновників. Проте держава (в особі конкретно визначених суб'єктів публічного управління та адміністрування) залишає за собою функцію забезпечення та здійснення контролю за дотриманням інтересів всіх учасників правовідносин. Саме тому обов'язковою складовою частиною процедури створення юридичної особи є державна реєстрація.

Так, частиною чотири статті 87 Цивільного кодексу України [15] встановлено, що юридична особа вважається створеною із дня її державної реєстрації. Водночас Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», зокрема пунктом 4 частини 1 статті 1, конкретно визначено, що державна реєстрація юридичних

осіб є офіційним визнанням шляхом засвідчення державою факту створення юридичної особи, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, про юридичну особу, а також проведення інших реєстраційних дій [12].

Однак навіть до моменту державної реєстрації процес створення господарських товариств є результатом свідомої вольової поведінки усіх засновників та об'єктом адміністративно-правового захисту майбутніх учасників підприємства від протиправної поведінки недоброзичливців.

Загальновідомо, що кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом [6]. Зазначене правило закріплено у статті 42 Конституції України та слугує гарантом свободи в можливостях та виборі вектору здійснення комерційної діяльності. Отже, як слушно зауважив О.В. Гарагонич, право на створення корпоративного підприємства є загальним і рівним для всіх суб'єктів господарського права [7, с. 79].

Для реалізації волевиявлення засновників щодо створення господарського товариства встановлена вимога обов'язковості письмової форми такого правочину, що безпосередньо фіксується в установчих документах. Але легального визначення поняття «установчі документи» чинне законодавство України не містить, визначаючи виключно їх види та приписи стосовно змісту.

Проте правова доктрина встановлює, що установчим документом юридичної особи є локальний нормативний акт, у якому закріплюється її правовий статус, організаційно-правова форма та інші вимоги, встановлені законом [7, с. 86]. Так, наприклад, частиною 5 статті 11 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» встановлено, що у статуті товариства зазначаються відомості про: повне та скорочене (за наявності) найменування товариства; органи управління товариством, їхню компетенцію, порядок прийняття ними рішень; порядок вступу до товариства та виходу з нього [13]. Утім, зазначений перелік не є вичерпним, оскільки установчий документ товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю може включати до свого змісту інші положення, які не суперечать закону.

Однак слід зазначити, що згаданим вище Законом України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» суттєво зменшено обсяг обов'язкових положень, які мають зазначатися у статуті такої юридичної особи. На підґрунті цього тривалий час існувала правова колізія між нормами Закону [13] та Господарського кодексу України [4] щодо вимог до установчого документа.

Частиною 4 статті 82 Господарського кодексу України встановлювалася суперечлива норма імперативного змісту, згідно з якою статут товариства з обмеженою відповідальністю, крім відомостей, зазначених у частині другій цієї статті (найменування, мета і предмет діяльності, склад і компетенція органів управління, порядок прийняття ними рішень, порядок формування майна, розподілу прибутків та збитків, умови реорганізації та ліквідації), повинен містити відомості про розмір часток кожного з учасників, розмір, склад та порядок внесення ними вкладів [4].

3 лютого 2021 року, після спливу майже чотирьохрічного терміну з моменту появи даних суперечностей, Верховною Радою України прийнято Закон № 3497 «Про внесення змін до Господарського кодексу України щодо усунення правових колізій у вимогах до статуту товариств з обмеженою та додатковою відповідальністю». Зазначеним законом виключено норму, яка створювала неузгодженості у двох нормативно-правових актах, а саме відтепер частина 4 статті 82 Господарського кодексу України викладена у новій редакції. Законодавець визначив, що виключний перелік відомостей, які мають міститися у статуті товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю визначаються спеціальним законом – Законом України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

Разом із тим на противагу згадуваним вище формам господарських товариств, установчий документ акціонерного товариства (статут, згідно із частиною першою статті 13 Закону України «Про акціонерні товариства») повинен містити значно ширший перелік відомостей у порівнянні з товариствами з обмеженою чи додатковою відповідальністю. На нашу думку, вказане випливає з більш детального правового регулювання і контролю держави за діяльністю акціонерних товариств, адже:

1) останні дозволяють залучити надзвичайно велику кількість осіб (акціонерів) і при цьому можуть зберігати належний рівень корпоративного управління підприємством, на відміну від інших організаційно-правових форм;

2) акціонерні товариства досить ефективні і привабливі для здійснення переміщень капіталу з однієї галузі або сфери економіки в іншу;

3) утримання такого підприємства вимагає суттєвих витрат у порівнянні з іншими організаційно-правовими формами [7, с. 51].

Окрім того, слід зазначити, що відповідно до частини 1 статті 82 Господарського кодексу України установчим документом повного товариства і командитного товариства є засновницький договір.

Розглядаючи такий правочин як засновницький договір повного чи командитного товариства, доцільно виокремити особливості щодо змісту такого договору. Так, окрім загальних вимог, викладених у статті 4 Закону України «Про господарські товариства» [11], установчий документ командитного товариства повинен включати відомості про розмір часток кожного з учасників з повною відповідальністю, розмір, склад і порядок внесення ними вкладів, форму їх участі у справах товариства (стаття 76 Закону України «Про господарські товариства»).

Разом із тим засновницький договір про повне товариство повинен також визначати розмір частки кожного з учасників, розмір, склад та порядок внесення вкладів, форму їхньої участі у справах товариства (стаття 67 Закону України «Про господарські товариства») [11].

Таким чином, наразі приділяти належну увагу статутним документам – вкрай важливий контрольний та регулятивний аспект діяльності як держави, шляхом постійного удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють сферу створення та реєстрації юридичних осіб (у тому числі, актуалізація положень модельного статуту товариства з обмеженою відповідальністю), так і засновників, шляхом урахування рекомендацій компетентних органів та впровадження «антирейдерських запобіжників» у розробці установчих документів власної редакції. Недосконалість таких локальних нормативних актів (статуту, модельного статуту, засновницького договору, меморандуму, тощо) є одним із приводів для захоплення підприємства рейдерами, про що неодноразово наголошувало Міністерство юстиції України на офіційному веб-сайті, в роз'ясненнях та рекомендаціях.

Водночас адміністративно-правове регулювання з боку держави в особі її уповноважених органів передбачає суворий контроль за дотриманням засновниками господарських товариств (або їх представниками) вимог щодо форми, змісту та обсягу документів, котрі подаються для державної реєстрації відомостей про юридичних осіб: статтею 28 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» встановлено перелік підстав для відмови у проведенні державної реєстрації, серед яких – невідповідність документів вимогам чинного законодавства та недотримання вимог щодо нотаріального засвідчення справжності підпису під час прийняття рішень, тощо [12].

Також правовими новелами у сфері захисту корпоративних прав учасників при вчиненні реєстраційних дій є обов'язкове використання спеціальних нотаріальних бланків документів, у випадках, встановлених законом. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» № 159-IX від 03 жовтня 2019 року внесено зміни та викладено положення наявних правових норм у новій редакції, включаючи положення Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Через те з моменту набрання чинності відповідних зазначених змін обов'язковим стало застосування нотаріально посвідченої довіреності від юридичної особи у випадку, якщо документи для державної реєстрації подаються безпосередньо її представником. Окрім того, з обов'язковим використанням спеціальних нотаріальних бланків, на яких засвідчено справжність підпису особи, подаються:

− рішення загальних зборів учасників, які передбачають внесення змін до відомостей Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань;

− заяви про вступ та вихід із товариства з обмеженою чи додатковою відповідальністю;

− акти приймання-передачі корпоративних прав (із нормативним закріпленням обов'язковості подачі суб'єкту державної реєстрації примірника оригіналу такого акту для долучення до матеріалів реєстраційної справи);

− нотаріально засвідчена копія паспорта кінцевого бенефіціарного власника юридичної особи.

Висновки. З урахуванням викладеного вище можна зробити висновки:

1. Адміністративно-правове регулювання питань створення й діяльності господарських товариств потребує постійного аналізу та дослідження з поступовим впровадженням найбільш ефективних форм, способів, засобів, прийомів і механізмів задля покращення інвестиційного клімату України, підвищуючи рівень безпеки таких суб'єктів комерційної діяльності та захищаючи права їх власників.

2. Одним із основних і найголовніших напрямів розвитку діяльності органу законотворення

України та окремих органів виконавчої влади у сфері державної реєстрації є подолання проблеми рейдерства, яке створює одну з найбільших загроз успішності сучасній підприємницькій діяльності.

3. Використання спеціальних нотаріальних бланків із багатоступеневим захистом від підроблення та їх суворий облік слід здійснювати в сукупності з контролем за недобросовісним людським фактором. Ці дії певною мірою захищають права й власність учасників, створюють додатковий бар'єр на шляху щодо формування можливостей протиправного захоплення підприємства.

4. Державний контроль, нагляд і вплив на зміст, форму та обсяг статутних документів господарських товариств слугують вагомими чинниками успішності підприємства й повинні стати на заваді протиправним і недобросовісним діям третіх осіб.

Перспективи наших подальших досліджень будуть спрямовані на окреслення й висвітлення питань удосконалення теоретичних та нормативних аспектів при розробці установчих документів господарських товариств, а також напрацюванні теоретичних, практичних, а також методичних рекомендацій для майбутніх інвесторів, що значною мірою убезпечить останніх від перспектив «залишитися ні з чим», через неправомірні дії рейдерів або інших третіх осіб.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.

2. Бабенко Д.В. Окремі питання адміністративно-правового регулювання створення господарських товариств. *Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Запоріжжя, 29-30 січня 2021 року)* ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. С. 93–96.

3. Бевз С.І. Державне управління у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади : монографія. Київ : Видавництво Ліра-К, 2019. 319 с.

4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. №436-IV. *Вісник Верховної Ради*. 2003. № 18–22.

5. Декрет Кабінету Міністрів України «Про впорядкування діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, створених за участю державних підприємств» від 31 грудня 1992 року № 24-92. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/24-92#Text.

6. Конституція України від 28.06.96 № 254 к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради.* 1996. № 30. С. 141.

7. Корпоративне право: навчальний посібник / Гарагонич О.В., Грудницька С.М., Дорошенко Л.М. та ін. 2-е вид., випр. і доп. Київ : АртЕк, 2018. 400 с.

8. Про акціонерні товариства : Закон України № 514-VI від 17.09.2008. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17.

9. Про внесення змін до Господарського кодексу України щодо усунення правових колізій у вимогах до статуту товариств з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України № 3497 від 03.02.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68859.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності : Закон України № 159-IX від 03.10.2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-20/ed20200716#n220.

11. Про господарські товариства : Закон України № 1576-XII від 19.09.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1576-12#Text.

12. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України № 755-IV від 15.05.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text.

13. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України№ 2275-VIII від 06.02.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2275-19#Text.

14. Поняття і статус підприємства державної форми власності у контексті чинного законодавства України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_4742.

15. Цивільний кодекс України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15.

Babenko D.V. CONSTITUTIONAL DOCUMENTS OF BUSINESS COMPANIES AS A FACTOR OF PREVENTION OF RAIDERING

The article is devoted to the study of the role of constituent documents as one of the most real factors in preventing and combating raiding. It is established that in order to implement the will of the founders to establish a company, there is a requirement for the written form of such a transaction, which is directly recorded in the constituent documents. However, the current legislation of Ukraine does not contain the legal concept of constituent documents at all, establishing only their types and instructions only in terms of content. The requirements to the constituent documents of business companies are clarified and outlined: limited and additional liability companies, joint-stock, general and limited partnerships.

The existence of a long-term legal conflict between the norms of the Law of Ukraine About Limited and Additional Liability Companies and the Commercial Code of Ukraine regarding the requirements for the constituent document has been revealed.

Particular attention is paid to the statement that the state carries out much more detailed legal regulation and control of joint-stock companies, because: 1) the latter allow to attract an extremely large number of people (shareholders) and can maintain the appropriate level of corporate governance – legal forms; 2) joint-stock companies are more efficient and attractive for the movement of capital from one industry or sphere of the economy to another; 3) the maintenance of such an enterprise requires significant costs in comparison with other organizational and legal forms.

The article summarizes the list of documents to which the state imposes increased requirements for their originality by mandatory use of special notarized forms, which certify the authenticity of the signature of the person. However, it is noted that the imperfection of the charter, memorandum of association or memorandum is one of the most likely reasons for the capture of the company by raiders.

At the same time, it is emphasized that state control, supervision and influence on the content, form and scope of statutory documents of companies are important factors in the success of the enterprise and should hinder illegal and unfair actions of third parties.

Key words: *joint-stock companies, business associations, corporate enterprises, notarial form, raiding, charter, constituent documents.*

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/04

Китайгородська В.В.
Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди

СЛУЖБА В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ВИД ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті автором розглянуто професійну трудову діяльність у громадських інтересах, яка не виділена і не має свого спеціального правового регулювання. Також у дослідженні даного питання було розглянуто особливості праці у сферах, де працівники, здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави, яка не врегульована та не має свого окремого правового регулювання. За мету автором було поставлено специфіку наукового інтересу в рамках даного дослідження питання правового регулювання трудових відносин службовців органів місцевого самоврядування.

Під час аналізу цього питання про «Службу в органах місцевого самоврядування – як вид публічної служби в Україні» було узагальнено досвід використання поняття «публічна» служба в країнах ЄС. У більшості країн ЄС основне число державних службовців має статус цивільних службовців. Аналізуючи наукову літературу та законодавство України і наявні матеріали з питання про дефініції державних посад і посад органів місцевого самоврядування, бачимо, що в їх основі лежать одні сутнісні ознаки, відмінність пов'язана практично тільки з масштабами відповідної діяльності. Законодавець і автори, по суті, визнають об'єднання державних посад і посад органів місцевого самоврядування в клас публічних посад. Щодо правового регулювання праці категорій працівників, зокрема державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, то вона регулюється спеціальними законами, а в частині, що не врегульована таким чином, – законодавством про працю. Практикою сучасного законотворення пропонуються різні варіанти формування органів місцевого самоврядування. Однак при всій складності і неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні до сих пір законодавцем не вирішено питання правового регулювання публічної служби (включаючи її поняття) взагалі і цивільної служби зокрема. Під час розгляду питання «Служба в органах місцевого самоврядування – як вид публічної служби в Україні» автором були зроблені певні висновки, а також запропоновано структуру майбутнього закону.

Ключові слова: *виборні публічні службовці, органи місцевого самоврядування, публічна влада, державні службовці, трудові функції.*

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні професійна трудова діяльність у громадських інтересах не виділена і не має свого спеціального правового регулювання. Особливість праці у сферах, де працівники, здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави (органи місцевого самоврядування, медицина, освіта в державному секторі та т.п.), не врегульована та не має свого окремого правового регулювання.

Сам факт існування на державних підприємствах і установах службовців, які здійснюючи свою трудову функцію, одночасно виконують функцію держави, говорить про те, що їхня праця необхідна для держави. Службовці органів місцевого самоврядування виконують управлінські функції на місцях, реалізуючи конституційне право місцевого самоврядування. Вчителі шкіл та викладачі вищих навчальних закладів, працюючи в державних установах, виконують функцію держави відповідно до ст. 53 Конституції України – забезпечення права на освіту громадян України. Медичні працівники, зайняті в державних медичних установах, виконують функцію держави відповідно до ст. 49 Конституції України – надання медичної допомоги і тп. Необхідність виділення правового регулювання даної категорії службовців в один, що має спільні риси, законодавчий акт – очевидна.

Постановка завдання. З урахуванням специфіки нашого наукового інтересу в рамках даного дослідження нами будуть розглянуті питання правового регулювання трудових відносин службовців органів місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Службу в органах місцевого самоврядування необхідно розглядати як самостійний правовий інститут, що регулює питання недержавної служби в органах місцевого самоврядування, а саме як відносини із застосування найманої праці службовців органів місцевого самоврядування. Необхідний рівний підхід до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування як до різновиду праці, професійної трудової діяльності в інтересах суспільства, а значить, і в інтересах самої держави. Саме в зв'язку із цим у багатьох європейських державах службовці органів місцевого самоврядування (за винятком технічних службовців – секретарів, прибиральників і т.д.) є державними або цивільними службовцями.

Загальноприйнято, що служба в органах державної влади (державна служба) і служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) об'єднані одним поняттям – ***публічна служба***. На жаль, в Україні нормативного визначення поняття «публічна служба» в окремому правовому акті немає. Наявних наукових досліджень сутності поняття публічної служби, аналізу особливостей і видів публічної служби для її практичного використання – мало.

Узагальнюючи досвід використання поняття «публічна» служба в країнах ЄС, можна констатувати, що найбільш поширеним є поділ публічної служби на мілітаризовану і громадянську. Для мілітаризованої характерні такі особливості:

1) спеціальний порядок формування, проходження служби;

2) спеціальні вимоги щодо професійної підготовки;

3) спеціальні вимоги щодо службової субординації;

4) жорсткі вимоги ієрархії особового складу;

5) відповідальність (аж до кримінальної) за невиконання наказів;

6) наявність спеціального одягу (форми), що мають зовнішні відмінності;

7) спеціальні звання.

Усі службовці в перерахованих нами органах є державними службовцями, і (крім спеціальних законів) їхня праця регулюється Законом України «Про державну службу» [1].

Другий вид публічної служби складає так званий бюрократичний апарат (в хорошому сенсі цього слова), або, іншими словами, коло осіб, які у зв'язку з виконанням своєї трудової функції забезпечують функціонування державної влади і управління. Саме цей вид служби в Європейському Союзі прийнято називати «цивільною службою», оскільки він найбільш відповідає основному обов'язку цих службовців – служінню суспільству.

Аналіз тих чи інших аспектів громадянської служби здійснюється в рамках окремих гуманітарних наук з урахуванням принципу спеціалізації. В Україні вивчення питань цивільної служби в даний час не отримало широкий розвиток в юридичній науці, де залежно від конкретної галузі права розглядаються різні аспекти даного інституту. Із точки зору конституційного права громадянська служба сприймається в якості однієї з форм здійснення публічної влади. З точки зору адміністративного права акценти робляться на її управлінські аспекти і т.д.. У нашому випадку, з точки зору трудового права, ми розглядаємо громадянську службу в якості специфічної трудової діяльності.

У більшості країн ЄС основне число державних службовців має статус цивільних службовців. Це означає, що вони підпадають під дію закону про цивільну службу, який є державним законом, але не під дію загального трудового законодавства. Дана ситуація стосується навіть місцевих державних чиновників (за винятком Великобританії, де місцеві державні чиновники підпадають під звичайне трудове законодавство [2, с. 98]).

В обмеженому ряді країн статус цивільного службовця присвоєно тільки частини державних службовців. У Німеччині існує типове розмежування між цивільними службовцями, якими є працівники, які володіють публічною владою або державно-владними повноваженнями (близько 40% державних службовців), і іншими, які підпадають під трудове законодавство і окремі колективні угоди. Однак професори та викладачі університетів всіх рівнів, включаючи початкову освіту, медичні працівники, зайняті в державних медичних установах, і майже всі співробітники органів місцевого самоврядування є цивільними службовцями [3].

Реформи в Данії в 1969 році і Італії в 1993 році також ґрунтувалися на німецькій моделі. Сьогодні в Італії лише кілька тисяч високопоставлених чиновників підпадають під. сферу дії закону про цивільну службу, інші підкоряються трудовому законодавству.

Протягом останніх п'ятдесяти років тільки Данія (з моменту прийняття Закону 1969 року)

і Італія (з моменту прийняття Закону в лютому 1993 року) істотно переглянули визначення за допомогою звуження сфери цивільної служби. У Швеції такий перегляд в 1976 році привів до розширення сфери цивільної служби через включення більшості державних службовців, в основному через поєднання великої реформи трудового законодавства і тиску з боку профспілок.

Єдиним для всіх країн Євросоюзу є те, що служба в органах місцевого самоврядування належить до громадянської служби, але залежно від національного законодавства трудовий договір зі службовцями органу місцевого самоврядування укладається або як із державним службовцем, або як із цивільним службовцем.

На даний момент розвитку країни реформування державних органів України законодавче поняття терміна «публічна служба» існує лише в редакції ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно з яким «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»[4, п. 17, ст. 4].

Ми підтримуємо думку деяких вчених [5, с. 145; 6, с. 165], що зміст даного поняття вже не відповідає вимогам сучасного суспільства, особливо щодо «діяльності на державних політичних посадах». У зв'язку з відсутністю ясності в понятійному апараті «публічна служба» сам термін використовується в досить розмитих рисах, а частіше використовуються два інших поняття – «державна служба» і «служба в органах місцевого самоврядування».

Конституція заклала основи, що стосуються функціонування публічної служби, проте не визначила модель її розвитку.

На нашу думку, структурна модель публічної служби складається з державної служби, спеціалізованої (або державної) цивільної служби та загальної цивільної служби.

До службовців *державної* служби відносяться всі особи, перераховані в п. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» [1, ст. 1].

До службовців *спеціалізованої (державної) цивільної* служби відносяться особи, які хоча і знаходяться на державних посадах, але не є державними службовцями [1, п. 3, ст. 3; 7; 8]. Інакше кажучи – політичні посади є державними посадами, але не є посадами державних службовців. Забезпечення діяльності держави в окремих, вузьких сферах – основне завдання корпусу спеціалізованої (державної) цивільної служби.

До службовців *загальної цивільної* служби відносяться службовці органів місцевого самоврядування та, на наше переконання (не вдаючись у дискусію, тому що це не є метою нашого дослідження), повинні входити всі службовці державних установ і організацій, що виконують цілі і завдання держави і для яких це є їх трудовою функцією (викладачі навчальних закладів, лікарі тощо).

Проте слід зауважити, що існує точка зору, згідно з якою посади органів місцевого самоврядування не слід включати в число посад публічної служби. Не ставлячи собі за мету вивести свої дефініції державної служби і служби місцевого самоврядування, а в ім'я доведення їхньої спільності коротко звернуся до аналізу нормативної бази та авторських суджень із цього питання.

До органів місцевого самоврядування відносяться виборні та інші органи, наділені повноваженнями на вирішення питань місцевого значення і які не входять у систему органів державної влади. Подібне конституційне застереження є першоосновою для законодавчого розмежування правового статусу осіб, що заміщають державні посади, і осіб, що заміщають посади в органах місцевого самоврядування.

Внутрішня сутнісна спорідненість державних посад і посад органів місцевого самоврядування зумовлює і подібне багато в чому регулювання як власної діяльності на державних посадах і посадах органів місцевого самоврядування, так і державної служби і служби в органах місцевого самоврядування як самостійних класів публічної служби. Невипадково передбачається для службових органів місцевого самоврядування можливість переходу на державну службу і включення до стажу державної служби стажу служби в органах місцевого самоврядування.

Отже, аналіз наявних матеріалів із питання про дефініції державних посад і посад органів місцевого самоврядування підтверджує, що в їх основі лежать одні сутнісні ознаки, відмінність пов'язана практично тільки з масштабами відповідної діяльності. Законодавець і автори, по суті, визнають об'єднання державних посад і посад органів місцевого самоврядування у клас публічних посад.

Таким чином, стосовно до предмету і мети цього дослідження вважаю справедливим, що в систему публічної служби включені служба на державних посадах і посадах в органах місцевого

самоврядування, при цьому кожна з них має свою самостійність. Безумовно, що правове регулювання трудових правовідносин із даною категорією працівників має свою специфіку.

Більшість представників науки трудового права, починаючи з Н.Г. Александрова, завжди намагалися і намагаються зараз включити в коло відносин, регульованих відповідною галуззю права, максимально широкий спектр суспільних відносин [9], а для цього – поширити дію трудового права на максимальну кількість суб'єктів. Відповідно до точки зору про широку сферу дії трудового права воно повинно поширюватися на всіх працівників, незалежно від форми власності та виду організації. Ця позиція кореспондує тексту КЗпП України. Однак з'являються тенденції, спрямовані на обмеження предмета регулювання трудового права.

Слід визнати, що після внесення змін і доповнень до статті 3 КЗпП України [10, ст. 3] Указом Президії Верховної Ради УРСР від 27 травня 1988 року [11], законами від 20 березня 1991 року і від 5 липня 1995 року в принципі збереглася правова модель «вузької» сфери. Водночас відбулося істотне розширення кола осіб, як охоплених трудовим законодавством, так і тих, що знаходяться в зоні автономного регулювання їхньої праці.

Перш за все, з'явився і в нашому вітчизняному законодавстві колись не визнаний термін «найманий працівник». Згідно зі статтею 3 КЗпП, законодавство про працю регулює трудові відносини працівників усіх підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також осіб, які працюють за трудовим договором з фізичними особами. У даній статті не вживається термін «найманий працівник», однак відсилання до трудового договору як підстави виникнення таких відносин підтверджує цей висновок. Сторонами трудового договору виступають, з одного боку, власник або уповноважений ним орган чи фізична особа, з іншого – працівник [10, ст. 21].

Термін «наймана праця», «наймані працівники» є одним із базисних понять, що використовуються в таких важливих законодавчих актах про працю, як закони України «Про колективні договори і угоди» [12], «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» [13]. Інші закони, використовуючи термін «працівники», розуміють його саме як найманих працівників, оскільки посилаються на трудовий договір як підставу виникнення трудових правовідносин [14].

Правове регулювання праці категорій працівників, зокрема державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, регулюється спеціальними законами, а в частині, що не врегульованою таким чином, – законодавством про працю. Разом із тим спостерігається процес зближення правового статусу цих категорій працівників, зокрема, в питаннях надання гарантій відносно зайнятості, норми робочого часу, часу відпочинку, матеріальної відповідальності, соціальних гарантій, пов'язаних з материнством.

Щодо особливостей регулювання праці службовців органів місцевого самоврядування, то необхідно розглядати це питання з точки зору специфіки призначення на посаду.

Посадами в органах місцевого самоврядування є:

1) виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах;

2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

З урахуванням того, що, як правило, призначення на посаду відбувається за результатами конкурсу, який ми (умовно) також прирівнюємо до виборів, то основною формою призначення на посаду можна вважати перемогу на виборах (за результатами конкурсу).

Цікаво, що в науці трудового права довгий час існувала думка про те, що індивідуальні трудові правовідносини іноді виникають і без трудового договору [15], наприклад, на підставі акту обрання, який розцінювався як особливий односторонній акт не договірного характеру. Зазначалося, що для його здійснення хоча і потрібна попередня згода самої особи на заняття конкретної виборної посади, однак безпосереднє юридичне значення для виникнення трудових правовідносин має не ця згода, а сам акт обрання. Більш того, у правовій літературі робився висновок про те, що відсутність необхідності укладення трудового договору становить відмінну рису даного (вибраного) порядку заміщення посад [16].

Як би не було широко поширене неукладення трудових договорів з зазначеним контингентом працівників, це не є правомірним. Дана ситуація повинна бути розцінена в даний час в як правопорушення. Отже, треба солідаризуватися з тими авторами, які знаходять, що сам по

собі акт обрання особи на ту чи іншу посаду не тягне за собою виникнення трудових правовідносин, щонайменше, ще одним необхідним фактом є укладення трудового договору з працівником.

Особливості правового регулювання праці виборних осіб залежно від посадового становища працівника і особливостей суб'єктного складу дозволяють виділити трудовий договір. Відповідно, розрізняється і зміст таких договорів.

Сукупність умов, що визначають взаємні права й обов'язки сторін, складає зміст трудового договору. У зміст входять умови, встановлені як самими сторонами, так и нормативно-правовими актами про працю. У науки трудового права склалось традиційна думка про те, що умови, які виробляються сторонами трудового договору, поділяються на обов'язкові (необхідні) і факультативні (додаткові) [17]. Такий поділ мав далекоглядне теоретичне значення.

Для того щоб визначити характер правового регулювання трудових правовідносин конкретних осіб, важливо оцінити ступінь взаємодії нормативного та індивідуально-договірного регулювання праці працівників (термін «індивідуально-договірне регулювання умов праці» ввів у науковий обіг О.С. Пашков [18]) як двох основних елементів методу трудового права.

Однією з найважливіших характеристик правового регулювання трудових відносин службовців є нормативне врегулювання більшості умов трудового договору зазначених суб'єктів, яке має явний пріоритет по відношенню до індивідуально-договірному. При цьому безпосередньо законодавством регулюються навіть ті, які по відношенню до загальних суб'єктів трудового права розглядаються в якості договірних. Разом із тим переважання подібного характеру трудо-правового регулювання умов праці службовців не виключає можливість взаємних домовленостей сторін про окремі умови праці з метою деталізації норм права.

Аналіз змісту істотних умов трудового договору службовців дозволяє розкрити специфіку трудового договору із цими особами.

Основним змістом, серцевиною будь-якого трудового договору є виконання працівником певної роботи відповідно до трудової функції. Трудова функція характеризує рід роботи, її характер, зміст і коло обов'язків, які виконуватиме працівник, який уклав трудовий договір [19, с. 158].

У трудовому праві стало класичним визначення трудової функції через професію, спеціальність, кваліфікацію і посаду. Разом із тим для службовців перші три критерії визначення трудової функції не мають значення. Трудова функція зазначених службовців залежить від того, яку посаду в органах місцевого самоврядування займає обрана особа, тобто зміст його трудової функції визначається конкретної публічної посадою [20].

Тому в трудовому договорі виборних осіб із метою конкретизації такої істотної умови трудового договору, як трудова функція, має бути чітко зафіксовано повне найменування тієї посади, для заміщення якої був обраний відповідний суб'єкт. Для розглянутих трудових договорів умова про трудову функцію стає одним із найважливіших похідних умов. Спеціальна трудова функція службовця являє собою роботу певного роду у вигляді якоїсь системи трудових дій. Для виконання цієї роботи він наділяється відповідними повноваженнями (правами та обов'язками) в даній сфері праці, і несе відповідальність у встановленому порядку за їх неналежне виконання. Саме наділення конкретними повноваженнями дають визначеність, яка забороняє вимагати від працівника виконання роботи, не зумовленої трудовим договором, і визначає межі використання робочої сили працівника [21, с. 66].

Для виборних публічних службовців, як і для будь-яких працівників, визначеність трудової функції буде мати вирішальне значення. Виконання службовцям виключно тієї роботи, яка становить його трудову функцію, в даному випадку буде направлено не тільки на забезпечення його власних інтересів як працівника, а й на захист інтересів необмеженого кола осіб, в тому числі населення як його реального роботодавця. Це обумовлено самим публічним характером його діяльності, яка повинна здійснюватися виключно в інтересах громадян, які його обрали. Відносно службовців ця визначеність буде забезпечуватися нормативної фіксацією змісту їх трудової функції. Таким чином, специфіка трудової функції розглянутих суб'єктів в порівнянні з загальними правилами трудового законодавства полягає в тому, що вона не може встановлюватися угодою сторін даного трудового договору. Її зміст, обсяг, порядок і умови виконання обумовлюються нормативними правовими актами держави, його суб'єкта або муніципального утворення заздалегідь, ще до виникнення індивідуальних трудових правовідносин. Угода сторін може стосуватися лише фактичного виконання вже заздалегідь сформульованої трудової функції.

Нормативний порядок закріплення трудової функції є однією з істотних особливостей

трудового договору з виборними особами. При цьому, залежно від конкретної посади, рівень встановлення трудової функції може відрізнятися. Деталізація трудової функції може бути досягнута на рівні підзаконних правових актів, що регламентують окремі сторони діяльності відповідних органів, у тому числі внутрішній порядок їхньої діяльності.

Специфіка визначення трудової функції розглянутих осіб полягає також у відсутності для них посадових інструкцій, але це пов'язано саме з публічністю діяльності самих службовців і органів, в яких вони працюють. Однак із жалем можна констатувати, що, незважаючи на закріплення в правових нормах, яке в порівнянні з договірною регламентацією зазвичай передбачають більшу чіткість і строгість формулювань, трудова функція службовців найчастіше характеризується недостатньою визначеністю.

Беручи на себе зобов'язання щодо виконання певної трудової функції, службовець зобов'язаний дотримуватися тих загальних вимог, які пред'являються до діяльності всіх працівників відповідного органу влади, в тому числі підкорятися правилам внутрішнього трудового розпорядку.

Незважаючи на специфіку статусу, все це безумовно характеризує їх як суб'єктів трудових правовідносин (трудового права), для яких такі правила обов'язкові.

Подібно до того, як інші працівники зобов'язані виконувати свої обов'язки, підкоряючись хазяйської влади роботодавця, встановленому їм порядку, і повинні діяти виключно в його інтересах, виборні особи покликані здійснювати публічні повноваження виключно в інтересах своїх виборців. Обов'язок сумлінного виконання повноважень і вірності народу щодо осіб в одноосібних органах публічної влади оформляється додатково, шляхом принесення ними присяги.

Ще однією істотною умовою даного трудового договору буде умова про місце роботи. З'ясування місця роботи важливо тому, що воно безпосередньо впливає на розуміння умов праці, істоти виконуваної роботи і її територіальних меж, тому що компетенція відповідного органу публічної влади територіально обмежена. Для службовців органів місцевого самоврядування місцем роботи буде той орган публічної місцевої влади, для заміщення посади в якому вони обрані.

Специфіка трудового договору зі службовцем органу місцевого самоврядування проявляється, зокрема, в тому, що він носить терміновий, обмежений у часі характер. Тому термін його дії є одним з істотних умов даного виду строкового трудового договору. При цьому, якщо час початку роботи в рамках законодавства може бути додатково погоджено сторонами при укладенні трудового договору, то термін роботи в цілому (в тому числі і термін закінчення трудового договору) однозначно визначається нормативно-правовими актами.

В основі функціонування всього державного механізму лежить положення про змінюваності осіб, які беруть участь у здійсненні публічної влади. Із цього принципу випливає положення про обов'язковий характер призначення виборів до органів публічної влади, які є періодичними і проводяться у визначені встановлені законом терміни. Крім того, для реалізації даного принципу в законодавстві України визначено конкретні терміни повноважень зазначених органів, якими обмежено зайняття відповідної посади.

Із позицій трудового права обов'язковість і періодичність виборів підтверджують, по-перше, обмежений певними тимчасовими рамками характер здійснення повноважень по виборній посаді, тобто терміновість трудового договору службовців; по-друге, обов'язкова наявність вакантної посади після закінчення терміну повноважень обраної особи.

Відповідно до п.2 ч.1 ст. 23 КЗпП України [10] трудові договори можуть укладатися на певний термін, встановлений за погодженням сторін. При цьому спеціально обумовлено, що строковий трудовий договір укладається у випадках, коли трудові відносини не можуть бути укладені на невизначений строк з урахуванням характеру майбутньої роботи або умов її виконання. Таким чином, у даному випадку для встановлення термінового характеру трудових відносин має значення специфіка самої праці на посаді в органах місцевого самоврядування. Саме строковий трудовий договір дозволяє вирішити проблему періодичної ротації кадрового складу органів публічної влади та залучення до участі в управлінні справами громади значного числа своїх громадян.

Наступною особливістю досліджуваного трудового договору є і те, що під час виборів посада завжди є вакантною. Закінчення строку обрання повинно автоматично припиняти трудовий договір. Допустиме законом виключне тимчасового продовження здійснення повноважень не повинно розглядатися як підстава до переростання строкового договору в договір на невизначений термін. Навіть у разі повторного обрання на колишню посаду, при якому виборні повноваження як би

продовжуються на новий термін, оформлення цього обрання проводиться заново, включаючи процедуру повторного складання присяги.

Отже, якщо особа обрана на посаду сільського, селищного, міського голови повторно, з моменту оголошення головою ТВК рішення про обрання цієї особи його попередні ***представницькі*** повноваження як голови припиняються і одразу (з цього ж моменту) починаються нові ***представницькі*** повноваження як голови. Тобто ***зміниться лише строк повноважень голови***, а його ***трудові відносини перериватися не будуть***.

У розумінні трудового законодавства із сільським, селищним, міським головою укладається строковий трудовий договір, який закінчується чи продовжується з настанням певної події – оголошення результатів голосування на першому пленарному засіданні ради. Таким чином, у даному випадку ***строковий трудовий договір із цією особою не припиняється, а змінюється***. Він продовжується в силу закону на новий період.

Більше того, зробити запис про звільнення і прийняття на посаду одним днем неможливо, адже запис про звільнення робиться в один день, а запис про прийняття на посаду – в день, наступний за днем звільнення.

У зв'язку із цим в органах місцевого самоврядування абсолютно правильно склалася усталена практика, коли в разі обрання (переобрання на новий строк) на посаду сільського, селищного, міського голови однієї і тієї самої особи ***запис про припинення повноважень та звільнення з посади*** до її трудової книжки ***не вноситься***, а лише ***робиться запис про обрання на новий строк повноважень***. Датою запису буде дата пленарного засідання ради, на якому було оголошено про обрання такої особи сільським, селищним, міським головою. Підставою для внесення цього запису буде дата та номер рішення відповідної територіальної виборчої комісії про обрання голови.

Правда, треба визнати, що в юридичній літературі висловлена і протилежна точка зору, згідно з якою трудовий договір із виборним працівником не може вважатися терміновим, тому що термін його роботи не є предметом угоди сторін при укладенні трудового договору. Наприклад, відомий радянський вчений вказував, що «закінчення терміну, на який обраний працівник, не може бути підставою для розірвання трудового договору, бо до тих пір, поки не буде обраний новий працівник, трудові відносини з особою, раніше обраною, тривають. За загальним правилом, підставою розірвання трудового договору з раніше обраним працівником може бути лише факт його необрання на новий термін. Закінчення строку обрання є лише підставою для проведення виборів» [22].

На перший погляд, це дійсно так, адже законодавство однозначно передбачає, що до початку роботи новообраних осіб, тобто до моменту вступу на посаду новообраного посадової особи або першого засідання представницького органу влади нового скликання, раніше обрані особи продовжують здійснювати свої повноваження. Тобто закінчення терміну повноважень для однієї особи і початок виборчої роботи його наступника в часовому проміжку з'єднані. Але такі формулювання законів, як видається, свідчать лише про намір законодавця забезпечити безперервність здійснення публічної влади як постійно діючої, спадкоємний зв'язок в організації та діяльності виборних інститутів і виключити «вакуум влади» в момент формування нового складу органів влади або установи нової системи організації влади. Це особливо важливо в тій ситуації, коли термін повноважень раніше обраної особи формально закінчився, а іншу особу ще не обрано або не вступило в посаду, і для початку його легітимної діяльності потрібен час на проведення виборів або для проведення процедурних питань. Сам ж зміст правовідносини між сторонами, їх терміновий, обмежений у часі законом період існування не змінилися.

Навіть у разі короткочасного продовження після закінчення терміну повноважень виборних осіб індивідуальні трудові правовідносини не перетворюються у трудові відносини з невизначеним терміном (безстрокові). Інша суперечило б суті виборності на публічних посадах. Тому даний клас трудових договорів завжди слід розглядати як терміновий, який припиняється саме у зв'язку із закінченням його терміну. До нього не повинні застосовуватися положення ч. 1 ст. 39-1 КЗпП України [10] про автоматичне перетворення строкового трудового договору в трудовий договір на невизначений термін у разі, якщо працівник продовжує роботу після закінчення строку трудового договору, і при цьому жодна зі сторін не поставила вимогу про розірвання строкового трудового договору у зв'язку із закінченням його терміну, тобто фактично за відсутності заперечень сторін договору. При цьому формально трудовий договір повинен бути припинений за п.2 ст.36 КЗпП України [10].

Оскільки припинення виборних повноважень у зв'язку із закінченням терміну, на який

особу було обрано, і необрання на новий термін не розходяться в часі, є необхідність, на наш погляд, внесення змін до чинного КЗпП України, зокрема – доповнити ст. 39-1 КЗпП України частиною 3 такого змісту: *«Положення цієї статті про продовження трудових відносин не поширюються на виборні посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування»*.

Висновки. У даний час велике значення надається становленню та розвитку демократичних інститутів, в тому числі у сфері організації діяльності органів місцевого самоврядування. У зв'язку із проведенням в Україні реформ з'являється потреба у правовому регулюванні діяльності осіб, що заміщають виборні посади в органах місцевого самоврядування. На мій погляд, побудова дієвої системи організації публічної влади в державі взагалі неможливо без належного оформлення правовими нормами тих відносин, які виникають у зв'язку з діяльністю осіб, що здійснюють цю владу на місцях.

Практикою сучасного законотворення пропонуються різні варіанти формування органів місцевого самоврядування. Однак при всій складності і неоднозначності вирішення цієї проблеми в Україні до сих пір законодавцем не вирішено питання правового регулювання публічної служби (включаючи її поняття) взагалі і цивільної служби зокрема.

Структура майбутнього закону, на наш погляд, може виглядати таким чином: складовими частинами публічної служби є державна служба і громадянська служба. Громадянська служба, у свою чергу, складається зі спеціалізованої (державної) цивільної служби та загальної цивільної служби. Суб'єктний склад кожної конкретної служби ми розглядали у статті. Закріплені в законі основні терміни, види публічної служби, основи правового статусу службовців публічної служби, а також питання забезпечення взаємозв'язку всіх її видів і особливостей укладення трудового договору могли б поставити риску під розбіжністю тлумачення правового статусу зазначених службовців.

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2016. № 4. ст. 43.

2. Черняева Д.В. Трудовые отношения в странах англосаксонского права : монографія. Москва : Волтерс Клувер, 2010. 208 с.

3. Госслужба в Германии: можно ли завидовать немецким чиновникам? URL: https://www.dw.com/ru/%D0%B3%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D0%B0-%D0%B2-ВС/a-48024058 (дата звернення: 01.12.2020).

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст. 446.

5. Задихайло О.А. Щодо проблеми визначення категорії «публічна служба» в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал.* С. 143–145.

6. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична».* 2010. Вип. 51. С. 162–167.

7. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 травня 2001 року № 345/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345/2001#Text (дата звернення: 12.11.2020).

8. Про деякі питання впорядкування статусу державних службовців : Указ Президента України від 11 червня 2001 року № 419/2001. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/419/2001#Text(дата звернення: 12.11.2020).

9. Александров Н.Г. Трудовое правоотношение. Монография. Москва : Юридическое издательство министерства юстиции СССР, 1948. 337 с. С. 7.

10. Пашерстник А.Е. Теоретические вопросы кодификации общесоюзного законодательства о труде. Москва, 1955. С. 42.

11. Пашерстник А.Е. О сфере действия и принципах советского трудового права. *Сов. государство и право.* 1957. № 10. С. 96.

12. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудових отношений. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 16–17.

13. Процевский А.И. Предмет советского трудового права. Москва : Юридическая литература, 1979. С. 37.

14. Кодекс законів про працю України : Закон України № 322-VIII від 10.12.71 ВВР, 1971, додаток до № 50, ст. 375.

15. Про внесення до Кодексу законів про працю Української РСР змін і доповнень, пов'язаних з перебудовою управління економікою. Указ затверджено Законом РСР від 4 червня 1988 року № 6009-XI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z886009.html (дата звернення: 20.11.2020).

16. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 1993, № 36, ст. 361.

17. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) : Закон України від 3 березня 1998 року № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1998. № 34. Ст. 227.

18. Про оплату праці : Закон України від 24 березня 1995 року № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1995. № 17. Ст. 121.

19. Пашков. А.С. Правовое регулирование подготовки и распределения кадров. Ленинград : издательство Ленинградского университета, 1966. URL: https://www.dissercat.com/content/problemy-pravovogo-regulirovaniya-podbora-ispolzovaniya-i-professionalnogo-obucheniya-kadrov (дата звернення: 20.11.2020).

20. Гейхман B.JL Сложные фактические составы как основания возникновения трудовых правоотношений : автореф. дис.. канд. юрид. наук. Москва, 1970.

21. Колеватова В.С. Особенности правового регулирования труда выборных работников : автореф. дис.. канд. юрид. наук. Свердловск, 1974.

22. Советское трудовое право : учебник / Под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. Москва : Юрид. лит., 1988. 254 с.

23. Пашков А.С. Новый этап в развитии трудового права: вопросы теории государства и права. Москва : Юрид. лит., 1972.

24. Процевский А.И. Метод правового регулирования трудовых отношений. Москва : Юридическая литература, 1972.

25. Хара В. Реформування трудових відносин за проектом Трудового кодексу України. *Право України*. 2009. № 3. С. 22–27.

26. Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР. Пашков А.С. Москва : Госюриздат, 1961. 184 с.

27. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. Москва, 1989. 288 с.

Kytaihorodska V.V. SERVICE IN THE LOCAL GOVERNMENT BODIES AS THE TYPE OF PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

In the article author describes the occupational work in the civil interests which is not provided, nor is there any special legal regulation. Likewise, during the consideration of the issue, the specialties of work in the spheres, where workers while performing labor duties at the same time perform function of the State, which is not regulated and does not have its own regulation. For the purpose, the author has set the specifics of scientific interest within the framework of the given issue of legal regulation of labor relations of the local government bodies. When analyzing this issue about Service in the local government bodies as the type of public service in Ukraine it was generalized the experience of using the term "public" service in EU countries. In most of the regions of the EU, the main number of state services has the status of civil services. Analyzing the science literature and the legislation of Ukraine and the analysis of the actual materials from the practice of the definitions of public positions and position of local government, confirms that they are based on the essence of the sign, the difference is only in the scale of activities. Legislator and authors, indeed, recognize the grouping of public positions and positions of local government into a class of public office. The legal regulation of the categories of workers, especially public officials, local governments employees are governed by special laws, and in part, which is not regulated by labor legislation. The practice of modern legislation propose a variety of formation of local government. However, for all the complexity and ambiguity of the solution to this problem in Ukraine, the legislator has not yet revised the legal regulation of the public service (including its meaning) and of the civil service. When looking at this issue of the Service in the local government bodies as the type of public service in Ukraine, the author has made some conclusions, and also offered the structure of the future law.

Key words: *electoral public services, local government, public authority, public officials, labor functions.*

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 249.6+354
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/05

Бевз О.В.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ КУРОРТІВ В УКРАЇНІ (ЕКОЛОГО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

У статті досліджується система центральних органів виконавчої влади, що здійснювали раніше і здійснюють сьогодні управління у сфері курортів в історико-правовому аспекті. При цьому наголошується на тому, що оскільки державне управління в галузі використання та охорони курортів Україні є складовою частиною державного управління, для нього характерні спільні проблеми із проблемами системи державного управління в цілому, зокрема пошуки «оптимальної» системи органів управління, що зумовлюють постійні зміни в системі органів центральної виконавчої влади. Особлива увага звертається на повноваження Міністерства культури та інформаційної політики України, яке є головним органом у системі центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію у сфері туризму та курортів, та Державного агентства розвитку туризму України, який реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) згідно із чинним законодавством. Автор дослідження приходить до висновку, що управління у сфері курортів в Україні за останні 20 років здійснювали різні центральні органи виконавчої влади, які займалися питаннями культури, економіки, інфраструктури, охорони здоров'я, безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, тобто спеціальні неекологічні органи, для яких екологічна функція не є основною. Ніколи органом, що формує та реалізує державну політику у сфері курортів, не було центрального органу виконавчої влади у сфері екології. Таким органом сьогодні є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Саме воно, на думку автора, повинно бути визначено органом, який забезпечує формування державної політики у сфері курортів, а діяльність профільного органу, який реалізує таку державну політику, відповідно, повинна здійснюватися саме через це міністерство.

Ключові слова: *курорт, управління, охорона довкілля, центральний орган виконавчої влади.*

Постановка проблеми. Визначення поняття «управління» є досить складним, і питання управління залишаються актуальними протягом багатьох років для різних наук у тому числі юридичної. Досліджується воно і еколого-правовою наукою. Державне екологічне управління в доктрині екологічного права традиційно розглядається як один із найважливіших правових інститутів, водночас управління виступає важливою складовою частиною правового режиму природних об'єктів, ресурсів та комплексів. Одним із системоутворюючих елементів, з яких складається державне екологічне управління є інституційний, тобто система державних інституцій, що здійснюють управління у сфері охорони довкілля [1, с. 208]. Дійсно, важко заперечити, що вирішення проблем раціонального використання та охорони природних ресурсів, об'єктів та комплексів неможливе без створення виваженої системи органів управління, визначення їх повноважень та засад розподілу цих повноважень між різними органами державної влади, законодавчого закріплення їх функцій та завдань.

Особливістю державного екологічного управління є його диференціація відносно об'єктів. Серед таких об'єктів виділяють і курортні зони,

які в науковій і навчально-методичній юридичній літературі традиційно визнаються комплексними об'єктами екологічного права, що підлягають особливій охороні [2, с. 15; 3, с. 541].

Відповідні положення містяться і в українському законодавстві. Згідно із ст. 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» до природних територій і об'єктів, що підлягають особливій охороні, належать курортні зони. Те, що курорт є комплексною категорією, випливає із визначення ст. 1 Закону України «Про курорти»: це освоєна природна територія на землях оздоровчого призначення, що має природні лікувальні ресурси, необхідні для їх експлуатації будівлі та споруди з об'єктами інфраструктури, використовується з метою лікування, медичної реабілітації, профілактики захворювань та для рекреації і підлягає особливій охороні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ураховуючи важливість і значення управління як правового інституту екологічного та земельного права, до інституційно-правових аспектів управління у сфері використання та курортів зверталися науковці у дослідженні правового режиму курортних, оздоровчо-лікувальних зон [4; 5; 6], а також земель оздоровчого призначення, на яких згідно із законодавством розташовуються курорти. Зокрема, Ю.С. Петлюк вказує на те, що управління в галузі використання й охорони земель оздоровчого призначення є засобом забезпечення збереження, відтворення, раціонального використання та охорони земель, які містять природні ресурси, що мають лікувальні властивості. Впорядкування системи правовідносин, об'єктом яких є землі оздоровчого призначення, є можливим за умови функціонування цілісної системи управління, яка б базувалася на засадах чіткої визначеності та розмежування функцій і повноважень її структурних елементів [7, с. 13].

Про необхідність чіткого розмежування повноважень органів управління в урахуванням специфіки земель оздоровчого призначення зазначає також І.Г. Булах. [8, с. 13].

Постановка завдання. Незважаючи на достатній масив наукових розробок, що так чи інакше торкалися правових аспектів управління у сфері курортів і земель оздоровчого призначення, існує потреба дослідити систему центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), що здійснювали раніше і здійснюють на сьогоднішній день управління у зазначеній сфері в історико-правовому аспекті.

Слід наголосити на тому, що оскільки державне управління в галузі використання та охорони курортів Україні є складовою частиною державного управління, для нього характерні спільні проблеми із проблемами системи державного управління в цілому, зокрема пошуки «оптимальної» системи органів управління, що зумовлюють постійні зміни в системі органів центральної виконавчої влади.

В Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року, затвердженої Законом України від 28 лютого 2019 року № 2697-VIII, неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та регулювання використання природних ресурсів зазначена як одна з першопричин екологічних проблем України. А серед стратегічних цілей та завдань, на досягнення яких спрямована державна екологічна політика, виділяється ціль 5 – удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління. Завданнями є забезпечення чіткого розподілу повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища на державному, регіональному та місцевому рівнях. І хоча в тексті Закону курорти не згадуються взагалі, зазначені вище положення стосуються і системи органів, що здійснюють управління у сфері діяльності курортів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 38 Закону України «Про курорти» від 5 жовтня 2000 р. (із змінами, внесеними згідно із Законом № 5460-VI від 16 жовтня 2012 р.)[1] управління у сфері діяльності курортів здійснюють Кабінет Міністрів України, ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері діяльності курортів, ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері курортів, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, інші органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, таке управління згідно із запропонованою в науці екологічного права класифікацією за спеціалізацією здійснюють органи загальної компетенції та державні органи спеціальної компетенції. У свою чергу, органи спеціальної компетенції поділяють на спеціальні екологічні органи, які виключно чи переважно мають екологічні повноваження, та спеціальні неекологічні органи, для яких екологічна функція не є основною [1, с. 209]. І саме на останніх покладені повноваження

[1] *Положення нормативно-правових актів наводяться відповідно до текстів, розміщених на сайті https://zakon.rada.gov.ua/*

щодо формування державної політики у сфері діяльності курортів.

Так, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері діяльності курортів, сьогодні є Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП). Відповідно до абз. 2 п. 1 Положення, затвердженого 16 жовтня 2019 р. № 885, із змінами, внесеними згідно з Постановами КМУ № 231 від 23 березня 2020 р., № 371 від 06 травня 2020 р., МКІП є головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізацію у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів).

4 грудня 2019 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову №995 «Питання утворення деяких центральних органів виконавчої влади», якою передбачено створення Державного агентства розвитку туризму України (далі – ДАРТ). Відповідно до Положення про Державне агентство розвитку туризму України, затвердженого постановою КМУ від 24 грудня 2019 р. № 1162, ДАРТ є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністра культури та інформаційної політики і який реалізує державну політику у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів).

Згідно із п. 3 Положення основними завданнями ДАРТ є: 1) реалізація державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів); 2) внесення на розгляд Міністра культури та інформаційної політики пропозицій щодо формування державної політики у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів). ДАРТ відповідно до покладених на нього завдань у сфері курортів, зокрема: розробляє та подає в установленому порядку Міністрові культури та інформаційної політики пропозиції щодо порядку створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів; забезпечує створення та ведення Державного кадастру природних територій курортів; забезпечує розгляд клопотань про оголошення природних територій курортними; погоджує клопотання про оголошення природних територій курортними із власниками чи користувачами земельних ділянок; забезпечує розроблення проектів оголошення природних територій курортними (п. 4 Положення).

Необхідно підкреслити, що певний період часу не існувало окремого ЦОВВ, який здійснював функції з реалізації державної політики у сфері туризму та курортів.

Так, до створення ДАРТ відповідно до постанови КМУ від 02 вересня 2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» функції щодо формування та реалізації державної політики у сфері туризму та курортів безпосередньо здійснювало на той момент ще Міністерство культури, молоді та спорту України, яке утворили, реорганізувавши шляхом перетворення Міністерство інформаційної політики та поклавши на утворений ЦОВВ завдання та функції Міністерства культури і Міністерства молоді та спорту, що ліквідували.

Постановою КМУ від 16 жовтня 2019 р. № 885, яким було затверджено Положення про Міністерство культури, молоді та спорту України, одночасно були затверджені Зміни, що вносяться до постанов КМУ, в тому числі у Положення про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, затвердженого постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459 «Питання Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства», щодо передачі відповідних повноважень стосовно курортів від Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Мінекономіки) Міністерству культури, молоді та спорту України. Таки чином, Мінекономіки було головним органом у системі ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) з 2014 по 2019 рр. Для виконання цього завдання у його складі було створено спочатку управління (наказ Мінекономіки «Про затвердження Положення про управління туризму та курортів» № 116 від 27 січня 2016 р., а згодом департамент туризму та курортів (наказ Мінекономіки «Про затвердження Положення про департамент туризму та курортів» № 1202 від 22 липня 2016 р.).

У свою чергу, на Мінекономіки були покладені функції ліквідованого згідно із постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 Державного агентства з туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів). Відповідно до затвердженого указом Президента України від 08 квітня 2011 р. №4444/2011 Положення про Державне агентство України з туризму та курортів Державне агентство України з туризму та курортів (Держтуризмкурорт України) було ЦОВВ,

діяльність якого спрямовується і координується КМУ через Міністерство інфраструктури, входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері туризму та курортів.

Разом із тим відповідно до указу Президента України від 12 травня 2011 р. № 581/2011 «Про положення про Міністерство інфраструктури України» Мініфраструктури України було визначено головним органом у системі ЦОВВ у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сферах туризму, діяльності курортів.

Отже, повертаючись до Постанови КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442, можна сказати, що передання повноважень Державного агентства з туризму та курортів Міністерству економічного розвитку та торгівлі України є таким, що не відповідає основним засадам побудови та функціонування системи органів виконавчої влади [9]. Видається доречним навести таку юридичну оцінку ліквідації Державного агентства з туризму та курортів та передачі його повноважень Мінекономіки. Адже реалізація принципу єдності державної політики – одного з нормативно закладених принципів побудови центральних органів виконавчої влади – не буде ефективною, зважаючи на необґрунтований перерозподіл завдань між міністерствами та відсутність механізму їх реалізації. Але в даному випадку передані Мінекономрозвитку повноваження не відповідають завданням та функціям, якими воно наділене, що може в майбутньому спричинити їх дублювання з повноваженнями Міністерства інфраструктури України. Більше того, не може вважатись ефективною ліквідація профільного Агентства, оскільки Мінекономрозвитку є багатогалузевим міністерством і реалізація повноважень в окремій сфері потребуватиме створення окремих органів [9].

Необхідно додати, що здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів постановою КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» було покладено на Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (положення затверджено постановою КМУ від 02 вересня 2015 р. № 667). Тобто контрольні повноваження були відібрані від органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику туризму та курортів.

До створення Державного агентства України з туризму та курортів у 2011 р. існувала Державна служба туризму і курортів, яка була утворена згідно із постановою КМУ від 12 липня 2005 р. № 564 «Про утворення Державної служби туризму і курортів» як урядовий орган державного управління, який діє у складі Міністерства культури і туризму України і йому підпорядковується (постанова КМУ від 13 лютого 2006 р. № 132 «Про затвердження Положення про Державну службу туризму і курортів»). Таким чином, з 2005 по 2011 роки питання діяльності курортів вже відносилися до сфери управління тоді ще Міністерства культури і туризму України. Положенням про Міністерство культури і туризму України, затвердженим указом Президента України від 02 грудня 2005 р. № 1688/2005, серед його основних завдань було виокремлено участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики у сфері туризму, діяльності курортів.

До передачі питання управління курортами до сфери діяльності Міністерства культури і туризму України з 2002 по 2005 рр. діяла Державна туристична адміністрація України як ЦОВВ, діяльність якого спрямовувалася і координувалася безпосередньо КМУ. Відповідно до Положення про Державну туристичну адміністрацію України, затвердженого указом Президента України від 11 квітня 2002 р. № 331/2002, із змінами, внесеними указом від 08 жовтня 2002 р. №912/2002, Держтурадміністрація України в установленому порядку вносить пропозиції щодо формування державної політики у туристичній та курортній галузях, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цих галузях, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до її відання.

Паралельно, як з урядовий орган державного управління, що діє у складі Міністерства охорони здоров'я України та підпорядковується йому з 2001 по 2008 рр., діяв Державний департамент із питань діяльності курортів (Положення про Державний департамент з питань діяльності курортів було затверджено постановою КМУ від 06 травня 2001 р. № 425), який був ліквідований відповідно до постанови КМУ від 23 липня 2008 р. № 675, проте відповідно до цієї ж постанови Міністерства охорони здоров'я України продовжувало безпосередньо забезпечувати виконання функцій з реалізації державної політики у сфері розвитку курортів.

Таким чином, управління у сфері курортів протягом останніх років із моменту набрання чинності Законом України «Про курорти»

14 листопада 2000 р. здійснювали різні відомства, але ніколи органом, що формує та реалізує державну політику у сфері курортів, не було органу управління у сфері екології, яким на сьогодні є Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля). Відповідно до Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України від 25 червня 2020 р. № 614 Міндовкілля є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Жодних повноважень, що стосувалися б сфери курортів, у положенні не міститься. І до того ЦОВВ у сфері екології ніколи не був органом, що формує та реалізує державну політику у сфері курортів, хоча, виходячи із положень українського законодавства, курорти в першу чергу розглядаються як природні території, які мають природні ресурси. Крім того, як вже зазначалося вище, курортні зони належать до природних територій і об'єктів, що підлягають особливій охороні (ст. 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Відповідно до ч. 3 ст. 62 цього ж Закону в межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає особливій охороні. Отже, пріоритетними повинні бути саме питання охорони таких особливо цінних природних ресурсів, забезпечити яку може саме Міндовкілля.

Питання пріоритетів можна розглянути на прикладі Стратегії розвитку туризму та курортів на період до 2026 року, затвердженої розпорядження КМУ від 16 березня 2017 р. № 168-р, тобто в період, коли ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну політику туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів), виступало Мінекономіки.

У Стратегії увага зосереджена на тому, що сфера туризму та курортів стає однією з основних галузей, що впливає на загальний стан і тенденції світової економіки, на необхідності удосконалення державної політики у зазначеній сфері як високорентабельної галузі національної економіки тощо. Подолання негативних тенденцій, створення сприятливих умов для розвитку сфери туризму та курортів повинні стати пріоритетними напрямами прискорення економічного та соціального зростання країни.

Водночас у Стратегії згадується про зв'язок розвитку зазначеної сфери зі сприянням збереженню екологічно безпечного навколишнього природного середовища. Так, серед основних стратегічних цілей розвитку сфери туризму та курортів з урахуванням сучасного стану і тенденцій розвитку України на період до 2026 року проголошується забезпечення ефективного і комплексного (економічного, соціального, екологічного та інноваційного) використання наявного туристичного та курортно-рекреаційного потенціалу шляхом розв'язання проблеми рекреаційного природокористування і охорони навколишнього природного середовища.

Проте екологічна складова частина не зазначається серед умов сталого розвитку сфери туризму та курортів. Екологічний напрям не виокремлюється серед основних напрямів реалізації Стратегії, а такі заходи, як забезпечення збалансованого використання природних лікувальних та рекреаційних ресурсів, збереження здатності природних комплексів до самовідтворення шляхом: регулювання інтенсивності туристичних потоків (антропогенних навантажень); створення Державного кадастру природних курортних територій та Державного кадастру природних лікувальних ресурсів; збору інформації та проведення аналізу стану використання природних туристичних і курортних ресурсів, удосконалення системи показників розрахунку обсягів туристичної та курортної діяльності; проведення державного моніторингу екологічного стану навколишнього природного середовища та природних лікувальних і рекреаційних ресурсів, фізичних факторів на курортах, туристичних територіях, у місцях відпочинку населення – віднесені за напрямом «Розвиток туристичної інфраструктури».

Висновки. Таке дослідження в історико-правовому аспекті дозволяє зробити висновок, що управління у сфері курортів в Україні за останні 20 років здійснювали різні ЦОВВ, які займалися питаннями культури, економіки, інфраструктури, охорони здоров'я, безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, тобто спеціальні неекологічні органи, для яких екологічна функція не є основною. Натомість ніколи органом, що формує та реалізує державну політику у сфері курортів, не було ЦОВВ у сфері екології.

У згадуваних вище Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року як очікуваний результат прописано, що інституційну спроможність ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну

політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, буде посилено шляхом реформування та удосконалення державного управління. Видається, що одним із заходів, що призведе до посилення інституційної спроможності ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, буде віднесення до його повноважень питань щодо формування державної політики у сфері курортів, а діяльність профільного органу, який реалізує таку державну політику, відповідно, повинна здійснюватися саме через це міністерство, адже саме воно покликане забезпечувати охорону природних ресурсів, об'єктів та комплексів, до яких згідно із положеннями українського законодавства віднесені і курорти.

Список літератури:

1. Гетьман А.П. Державне екологічне управління. *Велика юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 14 : Екологічне право.* / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова), А.П. Гетьман (заст. голови) та ін. Харків : Право, 2018. 776 с.

2. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.

3. Краснова М.В. Об'єкти екологічного права *Велика юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 14 : Екологічне право.* / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова), А.П. Гетьман (заст. голови) та ін. Харків : Право, 2018. 776 с.

4. Бобкова А.Г. Правовий режим використання та охорони курортних, лікувально-оздоровчих зон і курортів. *Екологічне право. Особлива частина підруч.* / за ред. В.І. Андрейцева. Київ : Істина, 2001. С. 483–501.

5. Ткаченко О.М. Право користування курортними, лікувально-оздоровчими та рекреаційними зонами : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Харків, 1999. 16 с.

6. Петлюк Ю.С. Правовий режим курортів і лікувально-оздоровчих місцевостей. *Науково-практичний журнал «Право. Людина. Довкілля».* № 243 (2016). URL: http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Pravo/article/view/7499/7240 (дата звернення: 30.03.2021).

7. Петлюк Ю.С. Правовий режим земель оздоровчого призначення : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Київ, 2009. 17 с.

8. Булах І.Г. Правове регулювання використання та охорони : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.06. Донецьк, 2010. 21 с.

9. Безнощенко Є. Ліквідація Державного агентства України з туризму та курортів. теоретична та практична доцільність. URL: http://jurblog.com.ua/2014/10/likvidatsiya-derzhavnogo-agentstva-ukrayini-z-turizmu-ta-kurortiv-teoretichna-ta-praktichna-dotsilnist/ (дата звернення: 25.03.2021).

Bevz O.V. INSTITUTIONAL PROBLEMS OF BUILDING A SYSTEM OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES IN THE SPHERE OF RESORTS IN UKRAINE (ECOLOGICAL AND LEGAL ASPECT)

The article includes a historical and contemporary overview of central executive bodies that ensure the formation and implementation of state policy in the sphere of resorts. It is emphasized that since state administration in the field of resort use and protection in Ukraine is a component of public administration, the problems that are typical for the public administration, in general, are inherent to it in the sphere of resorts. This article aims to determine the system of the state bodies of executive power with competence in the sphere of resorts taking into account the latest changes in Ukrainian legislation. Particular attention is drawn to the powers of the Ministry of Culture and Information Policy of Ukraine, which is the central body of executive power that provides for the creation of and implements the state policy in the sphere of tourism and resorts, and the State Agency for the Development of Tourism of Ukraine, which implements the state policy in the field of tourism and resorts (except the implementation of state supervision (control) in the field of tourism and resorts) according to the current legislation. The author of the study concludes that the various bodies of executive power carried out administration in the sphere of resorts in Ukraine over the past 20 years. There were the central bodies of executive power that dealt with cultural issues, economics, infrastructure, health care, food safety, and consumer protection, that is the bodies, for which the environmental function is not the main one. At the same time, never a central executive body in the field of ecology has been such an executive body that forms and implements the state policy in the sphere of resorts (for today it is the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine).

The author emphasizes that the administration should take place within a framework of executive bodies specially authorized in environmental protection.

Key words: *resorts, public administration, environmental protection, central bodies of executive power.*

УДК 349.6
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/06

Краснова М.В.
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Краснова Ю.А.
Національний університет біоресурсів і природокористування України

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ БУДІВЕЛЬНИХ МАТЕРІАЛІВ В УКРАЇНІ

У статті представлені результати правового аналізу формування вимог із забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів як одного із засобів забезпечення сталого розвитку. У роботі встановлюється, що всі будівельні матеріали поділяються на гармонійні (безпечні для довкілля та людини) і негармонійні (шкідливі для довкілля та людини), однак незалежно від цього діяльність із їх видобування, переробки, обробки або виготовлення визнається Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» екологічно шкідливою. Таке вимагає запровадження спеціальних еколого-правових вимог на всіх етапах їх видобування, виготовлення та експлуатації. Тому в роботі такі правові вимоги аналізуються шляхом їх поділу на два етапи – на етап виробництва будівельних матеріалів та на етап їх використання у будівництві.

З'ясовано, що етап виробництва будівельних матеріалів включає в себе три складові частини: видобування природних ресурсів, які є готовими будівельними матеріалами або виступають основною сировиною для виготовлення будівельного матеріалу; закупівля та переробка природних ресурсів, які виступають будівельними матеріалами; закупівля та переробка хімічних речовин, що лежать в основі виготовлення полімерних і полімеровмісних матеріалів. У зв'язку з тим, що більшість видів діяльності, пов'язаних із виробництвом будівельних матеріалів, визнано екологічно шкідливими, до них встановлюються вимоги щодо ідентифікації об'єктів на потенційно небезпечні, або об'єкти підвищеної небезпеки, з виконанням усіх подальших вимог, що встановлюються до таких видів об'єктів. Крім того, законодавством встановлюються екологічні вимоги і до самих будівельних матеріалів, які переважно містяться в технічних документах (стандартах). У роботі встановлено, що законодавча вимога щодо екологічної безпечності будівельних матеріалів буде введена в Україні лише у 2023 році.

Що стосується встановлення екологічних вимог на етапі використання будівельних матеріалів, то з'ясовано, що така продукція має обов'язково проходити процедуру підтвердження відповідності, сертифікації та маркування і лише після цього потрапляти на ринки для подальшого продажу і використання.

У статті піднімається питання про необхідність систематизації законодавства про забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів.

Ключові слова: *будівельний матеріал, якість і безпечність, екологічна безпека, життя і здоров'я людини, санітарні і гігієнічні вимоги, технічні стандарти і регламенти, систематизація екологічних вимог до якості будівельних матеріалів.*

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку екологічних правовідносин поглиблює та розширює правові зв'язки суб'єктів, діяльність яких характеризується підвищеним екологічним ризиком. Серед галузей господарювання, яким притаманна наявність такого ризику, визнано промисловість, в тому числі будівельних матеріалів. Галузь промисловості будівельних матеріалів є однією з важливих, залежних від рівня якості природних ресурсів, які можуть використовуватись для виготовлення такої продукції, що, відповідно, може впливати на життя і здоров'я людей та навколишнє природне середовище, що випливає з положень розділу XI Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1]. Таке підтверджується й закріпленням у ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» [2] значного переліку видів діяльності та об'єктів, пов'язаних зі сферою виробництва будівельних матеріалів, які можуть мати значний вплив на довкілля.

Принагідно згадати, що 25 вересня 2015 року резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Трансформація нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку на період до 2030 року» [3] були закріплені цілі (індикатори) сталого розвитку на період до 2030 року, серед яких вагоме місце відводиться цілі 11, а саме – забезпечення відкритості, безпечності, життєстійкості та екологічної стійкості міст і населених пунктів. Така ціль має бути реалізована в тому числі шляхом забезпечення населення доступним екологічно безпечним житлом.

Україною, як суб'єктом міжнародних відносин та стороною міжнародних угод зі сталого розвитку, також розробляються стратегічні документи в цьому напряму. Зокрема, 30.09.2019 р. Указом Президента України № 722/2019 були запроваджені Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [4], в яких визначена така ціль, як забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів.

На подолання негативних наслідків такої діяльності спрямована і національна екологічна політика, серед основних цілей та завдань якої є: досягнення, в тому числі правовими засобами, безпечного для здоров'я людини стану довкілля; забезпечення екологічної безпеки; усунення збільшення навантаження на навколишнє природне середовище, зумовленого економічним зростанням, екологізацією всіх сфер господарювання, в тому числі екологізацією промисловості будівельних матеріалів, що передбачає, зокрема, стимулювання впровадження систем екологічного управління на підприємствах одночасно з поліпшенням екологічних характеристик продукції, у тому числі на основі міжнародних систем сертифікації та маркування; запровадження в Україні системи зелених закупівель (Стратегія державної екологічної політики України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 28.02.2019 р.) [5].

Постановка завдання. Актуальність обраної теми цієї роботи зумовлена дослідженням можливих шляхів правового забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів, а також тим, що такі питання ще не були об'єктом спеціального вивчення українськими правознавцями.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будівельна промисловість вважається одним із найдавніших напрямів матеріального виробництва на Землі. У сучасному розумінні вона включає в себе комплекс сфер господарювання у складі важкої промисловості, які забезпечують суспільство найважливішими будівельними матеріалами для всіх видів будівельних робіт. Такі види робіт можна класифікувати на загальнобудівельні (арматурні, бетонні, земляні, кам'яні, покрівельні, оздоблювальні, теслярські, свайні, монтажні та інші) та на спеціальні (гідроізоляційні, теплоізоляційні, санітарно-технічні, електромонтажні та інші). В основі такої діяльності можуть бути як добування сировини для будівельних матеріалів (піску, глини, гравію, води тощо), так і їх виготовлення для будівництва як промислових, так і житлових об'єктів.

За енциклопедичним визначенням [6] будівельні матеріали і вироби можуть бути природними (камінь, дерево, глина, пісок тощо) або штучними (цемент, пластмаси, бітуми тощо). За хімічним складом – це неорганічні (мінеральні) та органічні матеріали.

Види будівельних матеріалів і технологія їх виготовлення залежні від ступеня розвитку продуктивних сил та виробничих відносин у суспільстві. Наприклад, у стародавні часи використовували найпростіші матеріали: глину, очерет, деревину, природний камінь, невипалену цеглу, випалену глиняну черепицю і т. ін., водночас з розвитком індустріалізації розпочалося виготовлення будівельних матеріалів з додаванням різних хімічних елементів. Нині поширення набувають вироби з бетонів на спеціальних зв'язувачах, конструкторські деталі з нових видів скла і пластмас, високоміцної та легованої сталі, легких сплавів та інших матеріалів.

У зв'язку із цим сучасна класифікація будівельних матеріалів включає такі основні групи: 1) природні кам'яні матеріали та вироби; 2) штучні кам'яні матеріали і вироби; 3) керамічні матеріали і вироби; 4) неорганічні в'яжучі речовини; 5) лужні цементи; 6) теплоізоляційні матеріали; 7) бітумні та дьогтьові в'яжучі речовини й матеріали; 8) матеріали та вироби зі скла; 9) металеві вироби; 10) матеріали та вироби з деревини; 11) лакофарбові матеріали.

За призначенням такі будівельні матеріали поділяються на: 1) матеріали для підлоги; 2) матеріали для стін та перегородок; 3) лицювальні та оздоблювальні матеріали; 4) покрівельні матеріали; 5) мінерально-в'яжучі матеріали; 6) санітарно-технічні вироби [7].

Така різноманітність будівельних матеріалів, з одного боку, покращує розвиток містобудівної галузі, а з іншого – вносить нові виклики для людства. Зокрема, зі спеціальної літератури відомо,

що в даний час якість сировини для виробництва будівельних матеріалів і для самих будівельних матеріалів визначається переважно технічними стандартами, оцінюється переважно за технологічними і технічними характеристиками. Лише невелика частина окремих гігієнічних вимог у таких характеристиках подається у вигляді показників, що практично не дозволяють оцінити міру їх небезпеки для довкілля та життя і здоров'я населення. Для комплексної екологічної оцінки будівельних матеріалів доцільно мати всю сукупність їх негативних властивостей та їх впливу на довкілля та життя і здоров'я людини, тобто мати оцінку еколого-гігієнічної безпеки на всіх стадіях їх життєвого циклу, перш за все на стадії їх виготовлення, «оскільки від вибору матеріалу залежить екологічна безпека житла» [8, с. 54].

Екологічні стандарти класифікують будівельні матеріали на два види: гармонійні і негармонійні [9]. Гармонійні вважаються екологічно чистими, такими, що не містять токсичних речовин, а також піддаються вторинній переробці. Основними з таких матеріалів є глина, дерево, скло і деякі метали. Виготовленню такого виду будівельних матеріалів притаманне надмірне споживання природних ресурсів (лісу, корисних копалин, води тощо), а також екологічна шкідливість деяких процесів їх обробки. Негармонійні здатні завдати значної шкоди навколишньому середовищу і здоров'ю людського організму через властиву їм токсичність (лаки, фарби, клеї, масла тощо). Однак і гармонійні будівельні матеріали здатні ставати небезпечними внаслідок зовнішньої їх обробки певними хімічними речовинами.

Тому для підвищення якості будівельних матеріалів встановлюються спеціальні екологічні та гігієнічні вимоги: 1) на етапі виробництва будівельних матеріалів; 2) на етапі їх використання у будівництві.

Етап виробництва будівельних матеріалів включає в себе три складові частини: по-перше, це видобування природних ресурсів, які є готовими будівельними матеріалами (пісок, глина, гравій, каміння тощо) або виступають основною сировиною для виготовлення будівельного матеріалу (мергель, залізна руда, вапно, мінеральні речовини, глина, азбест тощо); по-друге, закупівля та переробка природних ресурсів, які виступають будівельними матеріалами (наприклад, деревина); по-третє, закупівля та переробка хімічних речовин, що лежать в основі виготовлення полімерних і полімеровмісних матеріалів (лаків, фарб, еластомерів, пероксидів та інших хімічних речовин).

Кожний із названих складових елементів етапу виробництва будівельних матеріалів ст. 3 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначається як екологічно небезпечний вид діяльності.

Зокрема, перша складова частина такого виробництва включає такі екологічно небезпечні види діяльності та об'єкти: 1) видобування піску і гравію на землях водного фонду; 2) кар'єри та видобування корисних копалин відкритим способом, їх перероблення чи збагачення на місці; 3) споруди з видобування, виробництва і перероблення азбесту, азбестовмісних продуктів; 4) виробництво та обробку металу; 5) переробку мінеральної сировини, що включає: виробництво цементу або цементного клінкеру; виробництво вапна; виробництво скла, у тому числі виготовлення скляного волокна; виплавка мінеральних речовин, у тому числі виробництво мінеральних волокон; виробництво керамічних продуктів шляхом випалювання, зокрема покрівельної черепиці, цегли, вогнестійкої цегли, керамічної плитки, кам'яної кераміки або фарфорових виробів.

Для другої складової частини етапу виробництва будівельних матеріалів характерне, зокрема, оброблення деревини (хімічне перероблення деревини, виробництво деревоволокнистих плит, деревообробне виробництво з використанням синтетичних смол, консервування деревини просоченням).

Третій складник – хімічне виробництво, в тому числі виробництво полімерних і полімервмісних матеріалів, лаків, фарб, еластомерів, пероксидів та інших хімічних речовин; виробництво екструдованого пінополістиролу, утеплювачів, асфальтобетону, а також самі споруди для виробництва штучних мінеральних волокон.

Зазначені види діяльності і об'єкти поділені Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» на дві категорії впливу на довкілля, що у відповідності до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [10] означає їх поділ на об'єкти підвищеної та потенційної небезпеки. Правове регулювання такого поділу об'єктів і видів діяльності нами вже досліджувалось в інших роботах [11, с. 286–338], тому на цьому питанні ми не будемо акцентувати увагу в цій роботі, а розглянемо детальніше правові вимоги до етапу використання будівельних матеріалів у будівництві.

Слід відзначити, що основоположні засади формування законодавчого напрямку про забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів під час їх використання було закладено Директивою 89/106/ЄЕС від 21.12.1988 р. про наближення

законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав-членів ЄС відносно будівельних матеріалів [12], відповідно до якої будівельна споруда має бути спроектована і побудована таким чином, щоб не становити небезпеку для гігієни або здоров'я мешканців або сусідів, зокрема, внаслідок будь-якої з таких дій, як: 1) виділення токсичного газу; 2) наявність у повітрі небезпечних речовин або газів; 3) випромінювання небезпечної радіації; 4) забруднення або зараження води або ґрунту; 5) неправильне знищення стічних вод, диму, твердих і рідних відходів; 6) наявність вологи в частинах або на внутрішній поверхні споруд (п. 3 Додатку 1 до Директиви). Із цією метою до будівельних матеріалів встановлюються вимоги їх екологічної сертифікації та маркування.

Сьогодні дія цієї Директиви втратила чинність, а регулювання її положень продовжились у Регламенті ЄС № 305/2011 «Конструкційні та будівельні матеріали» від 09.03.2011 р. [13], який фактично повторює положення Директиви.

Україна в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом [14] зобов'язана привести вітчизняні норми у відповідність до європейських, включаючи і сферу забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів.

Ураховуючи таке, проаналізуємо особливості розвитку екологічних вимог до будівельних матеріалів в українському законодавстві.

Правові засади забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів, залежно від етапу їх виготовлення чи застосування, визначені цілим рядом правових норм. Зокрема, ст. 16 Конституції України [15], якою держава гарантує своїм громадянам право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, у вітчизняному законодавстві мають бути закріплені спеціальні норми, якими встановлюються екологічні вимоги до будівельних матеріалів.

У даному випадку слід згадати й положення Декларації про державний суверенітет України, прийнятої 16.07.1990 р. [16]. Саме в ній міститься розділ «Екологічна безпека», який закріплює за собою обов'язок України дбати про генофонд, екологічну безпеку громадян нашої держави, а також припиняти і забороняти будівництво і експлуатацію тих об'єктів, які можуть становити екологічну небезпеку.

Відповідні зобов'язання встановлені й у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р., зокрема у ст. 51, яка встановлює екологічні вимоги до розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в дію та експлуатації підприємств, споруд та інших об'єктів; ст. 52, що зобов'язує охороняти навколишнє природне середовище під час застосування токсичних хімічних речовин та інших препаратів; ст. 54, яка встановлює вимоги захисту від радіоактивного забруднення; ст. 59, що зобов'язує дотримуватись екологічних вимог під час планування, розміщення, забудови та розвитку населених пунктів. Зазначені вимоги передбачені й в Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24.02.1994 р. [17], зокрема, в ст. 23 – забезпечення радіаційної безпеки, в тому числі й будівельних матеріалів; ст. 25 – дотримання санітарних норм при застосуванні хімічних речовин і матеріалів тощо.

Спеціальними ж нормативно-правовими актами в містобудівній сфері є закони України «Про основи містобудування» [18], «Про регулювання містобудівної діяльності» [19] та «Про будівельні норми» [20]. Однак жоден із зазначених законів не містить спеціальних екологічних вимог до будівельних матеріалів.

Натомість Закон України «Про публічні закупівлі» [21] у ст. 23 передбачає необхідність застосування заходів із захисту довкілля до предмету закупівлі, яким можуть виступати, в тому числі й будівельні матеріали. Закон вказує на те, що документація конкурсних торгів повинна містити посилання на стандарти, що визначають характеристики, вимоги, умовні позначення та термінологію, пов'язану з товарами, роботами або послугами. Згідно із цією нормою замовники можуть посилатися на стандарти, які встановлюють критерії до предмету закупівель, у тому числі щодо його характеристик (наприклад, енергоефективність, екологічність, функціональні характеристики, безпека, біологічний розлад та інші екологічні характеристики). Закон також визначає, що підтвердженням якості і безпечності будівельних матеріалів, які виступають об'єктом публічних закупівель, є маркування, протоколи випробувань та сертифікати відповідності продукції. Звідсіля випливає логічний висновок про існування цілого ряду нормативних вимог, встановлених до будівельних матеріалів.

Аналіз нормативно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів дозволив встановити, що більшість таких вимог сьогодні закріплені в ряді технічних документів, зокрема: в Технічному регламенті будівельних виробів, будівель і споруд [22]; ДСТУ Б А.1.1-72-2000 «Екологічні характеристики

будівельних матеріалів. Терміни та визначення», який встановлює терміни та визначення понять у галузі будівельних матеріалів, що стосуються екологічних питань виробництва та використання таких матеріалів [23]; в ДБН В.1.2-8-2008 «Основні вимоги до будівель і споруд, безпека життя і здоров'я людини та захист навколишнього середовища» [24]. Наприклад, п. 5.2 ДБН В.1.2-8-2008 зазначається, які фактори впливу підлягають регулюванню даним технічним документом, зокрема: 1) забруднення, що виділяють будівельні матеріали, ґрунт, люди, тварини, рослини; 2) забруднення, що надходять з водоймищ, систем водопостачання та з повітря ззовні; 3) забруднення, що виділяє устаткування для горіння, інженерні мережі, вентиляційні системи, системи кондиціонування повітря; 4) вологість повітря у приміщеннях; 5) вологість на поверхнях у приміщеннях та всередині виробів; 6) іонізуючі випромінювання; 7) шум; 8) грибкове ураження будівельних виробів; 9) зараження збудниками хвороб систем водопостачання та вентиляції.

Відповідно до п. 4.2 розділу 4 ДБН В.1.2-8-2008: будівельні об'єкти задовольняють основну вимогу щодо безпеки життя і здоров'я людини та захисту навколишнього природного середовища, якщо вони запроектовані і побудовані так, що не становлять загрози в результаті: 1) витоку токсичного газу; 2) присутності небезпечних часток чи газів у повітрі; 3) небезпечного радіаційного випромінювання; 4) забруднення чи отруєння води та ґрунту; 5) наявності певної кількості вологи в елементах будівельних об'єктів або на їх поверхнях всередині приміщень.

Вимоги з охорони довкілля містяться й в ряді спеціальних технічних документів, присвячених особливостям виготовлення різних будівельних матеріалів, як-то: ДСТУ Б В.2.7-32-95 «Пісок щільний природний для будівельних матеріалів, виробів, конструкцій і робіт» [25]; ДСТУ Б А.1.1-55-94 «Природні піски для виробництва будівельних матеріалів. Терміни та визначення» [26]; ДСТУ Б В.2.7-79-98 «Будівельні матеріали. Мастики гідроізоляційні бутилкаучукові та бітумно-бутилкаучукові. Технічні умови» [27]; ДСТУ Б В.2.7-80:2008 «Цегла та камені силікатні. Технічні умови» [28]; ДСТУ Б А.1.1-47-94 «Хімічні добавки в бетони. Терміни та визначення» [29]; ДСТУ 6810-2004 (ЕН 233-89) «Шпалери. Технічні умови» [30] та багато інших.

Виникає логічне запитання, чи достатнє для країни правове забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів на рівні технічного регламентування? Видається, що ні! З урахуванням цього в перехідних положеннях Закону України «Про надання будівельної продукції на ринку» від 02.09.2020 р., який набере чинність з 01.01.2023 р. [31] пропонується внести зміни і доповнення до Закону України «Про будівельні норми» шляхом доповнення його статтею 7-2, яка буде присвячена основним вимогам до будівель і споруд. Відповідно до ч. 4 цієї норми, основними вимогами до будівель і споруд є забезпечення, зокрема: гігієни, здоров'я та захисту довкілля, тобто будівлі і споруди повинні бути запроектовані і побудовані таким чином, щоб протягом усього життєвого циклу вони не становили загрози гігієні або здоров'ю та безпеці працівників, мешканців чи сусідів та не справляли значного впливу на якість довкілля або на клімат під час їх будівництва, експлуатації та знесення, зокрема, внаслідок будь-якого з таких чинників: а) виділення токсичного газу; б) виділення в повітря всередині або зовні приміщення небезпечних речовин, летких органічних сполук, парникових газів або небезпечних часток; в) виділення небезпечної радіації; г) виділення небезпечних речовин у ґрунтові води, морські води, поверхневі води або ґрунт; д) виділення небезпечних речовин у питну воду або інших речовин, що негативно впливають на питну воду; е) аварійного скидання стічних вод, твердих чи рідких відходів, виділення димових газів; є) сирості у частинах будівель або споруд чи на поверхнях всередині будівель або споруд, а також як окремий напрямок – можливість використання екологічно сумісних сировинних і вторинних матеріалів у будівлях і спорудах.

Отже, в державі лише формуються законодавчі вимоги до екологічної безпечності будівельних матеріалів. Вважаємо, що таке формування має включати в себе і розвиток підзаконних нормативно-правових актів, що розкриватимуть особливості забезпечення екологічної безпеки різних видів будівельних матеріалів на усіх етапах їх виготовлення і реалізації, що відповідатиме вимогам систематизації такого законодавства.

Закон України «Про публічні закупівлі» визначає, що підтвердженням якості і безпечності будівельних матеріалів, які виступають об'єктом публічних закупівель, є процедури їх маркування, протоколи випробувань та сертифікати відповідності, які передбачені законами України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності [32]», «Про стандартизацію» від 05.06.2014 р. [33] та «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р. [34]. Сьогодні в будівельній галузі діє спеціальний

технічний документ, який регулює ці питання. Ним є ДСТУ Б А.1.2-1:2007 «Система ліцензування та сертифікації у будівництві. Оцінювання відповідності у будівництві згідно з технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд. Основні положення» [35].

Висновки. Таким чином, правове забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів можна розглядати, в першу чергу, як сукупність правових норм, що регулюють правовідносини із виготовлення, реалізації та застосування будівельних матеріалів, екологічна безпечність яких має підтверджуватись застосуванням заходів із маркування, протоколів випробувань та сертифікатів відповідності. Відповідальність за якість будівельних матеріалів сьогодні мають нести, по-перше, суб'єкти – виробники таких матеріалів, по-друге, суб'єкти містобудівної діяльності, які на підставі публічних закупівель придбавають відповідної якості будівельний матеріал.

З'ясовано, що законодавче регулювання питання забезпечення екологічної безпеки будівельних матеріалів в Україні знаходиться на стадії свого формування та потребує систематизації, хоча тривалий час такі питання визначаються нормативно-технічною документацією.

Список літератури:

1. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text (дата звернення: 25.01.2021).

2. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 01.12.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text (дата звернення: 20.02.2021).

3. Преобразование нашего мира : Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года: резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 25.09.2015 г. URL: https://undocs.org/ru/A/RES/70/1 (дата звернення: 15.02.2021).

4. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825 (дата звернення: 15.02.2021).

5. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text (дата звернення: 15.03.2021).

6. Будівельні матеріали і вироби. Енциклопедія сучасної України. URL: http://esu.com.ua/search_articles.php?id=36526 (дата звернення: 25.01.2021).

7. Вимоги до якості будівельних товарів. Маркування, зберігання будівельних матеріалів та санітарно-технічних виробів. URL: https://comexpert.pto.org.ua/?option=com_k2&view=item&id=1500:1500 (дата звернення: 15.03.2021).

8. Григор'єва Л., Томілін Ю., Макарова О. Проблеми екологічної оцінки будівельних матеріалів за показниками їх гігієнічної безпеки. Управління якістю в освіті та промисловості: досвід, проблеми та перспективи: тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції пам'яті професора Петра Столярчука. Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2017. С. 54 55 (дата звернення: 25.01.2021).

9. Екологічна безпека будівельних матеріалів. URL: http://www.ssa.ru/articles/entry/378582ad9 (дата звернення: 25.01.2021).

10. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text (дата звернення: 03.03.2021).

11. Краснова Ю.А. Право екологічної безпеки в Україні : дис… докт. юрид. наук: 12.00.06. Національний університет біоресурсів і природокористування України. Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2018. 516 с.

12. Council Directive of 21 December 1988 on the approximation of law, regulations and administrative provisions of the Member States relating to construction products. OJ L 40. 11.02.1982. 12 p. (дата звернення: 14.02.2021).

13. Регламент ЄС 305/2011 про встановлення гармонізованих умов для розповсюдження на ринку будівельної продукції і відміни Директиви 89/106/ЄЕС. URL: https://bmtrada.com.ua/wp-content/uploads/2018/05/regulation_305_2011.pdf (дата звернення: 14.02.2021).

14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 14.02.2021).

15. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text. (дата звернення 25.01.2021).

16. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text (дата звернення: 25.01.2021).

17. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text (дата звернення: 25.01.2021).

18. Про основи містобудування : Закон України від 16.11.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2780-12#Text (дата звернення: 25.01.2021).

19. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text (дата звернення: 25.01.2021).

20. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text (дата звернення: 25.01.2021).

21. Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text (дата звернення: 25.01.2021).

22. Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд : постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 року № 1764. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1764-2006-%D0%BF#Text (дата звернення: 24.03.2021).

23. ДСТУ Б А.1.1-72-2000 «Екологічні характеристики будівельних матеріалів. Терміни та визначення». URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5061 (дата звернення: 24.03.2021).

24. ДБН В.1.2-8-2008 «Основні вимоги до будівель і споруд, безпека життя і здоров'я людини та захист навколишнього середовища». URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/DBN-V.1.2-8-2008.pdf (дата звернення 25.01.2021).

25. ДСТУ Б В.2.7-32-95 «Пісок щільний природний для будівельних матеріалів, виробів, конструкцій і робіт». URL: https://bud-kiev.com.ua/wp-content/uploads/2019/02/27-32-95.pdf (дата звернення: 24.03.2021).

26. ДСТУ Б А.1.1-55-94 «Природні піски для виробництва будівельних матеріалів. Терміни та визначення». URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=5044 (дата звернення: 24.03.2021).

27. ДСТУ Б В.2.7-79-98 «Будівельні матеріали. Мастики гідроізоляційні бутилкаучукові та бітумно-бутилкаучукові. Технічні умови». URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=4665 (дата звернення: 24.03.2021).

28. ДСТУ Б В.2.7-80:2008 «Цегла та камені силікатні. Технічні умови». URL: http://www.tbk.ks.ua/files/pricedoc/dstu_silikat.pdf (дата звернення: 26.03.2021).

29. ДСТУ Б А.1.1-47-94 «Хімічні добавки в бетони. Терміни та визначення». URL: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=26622 (дата звернення: 26.03.2021).

30. ДСТУ 6810-2004 (ЕН 233-89) «Шпалери. Технічні умови». URL: http://online.budstandart.com/ru/catalog/doc-page?id_doc=70420 (дата звернення 25.01.2021).

31. Про надання будівельної продукції на ринку : Закон України від 02.09.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-20#Text (дата звернення 25.01.2021).

32. Про технічні регламенти та оцінку відповідності : Закон України від 15.01.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/124-19#Text (дата звернення: 26.03.2021).

33. Про стандартизацію : Закон України від 05.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18#Text (дата звернення: 26.03.2021).

34. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text (дата звернення: 26.03.2021).

35. ДСТУ Б А.1.2-1:2007 «Система ліцензування та сертифікації у будівництві. Оцінювання відповідності у будівництві згідно з технічним регламентом будівельних виробів, будівель і споруд. Основні положення». URL: http://profidom.com.ua/a-1/a-1-2/1095-dstu-b-a-1-2-12007-sistema-licenzuvanna-ta-sertifikaciji-u-budivnictvi-ocinuvanna-vidpovidnosti-u-budivnictvi-zgidno-z-tehnichnim-reglamentom-budivelnih-virobiv-budivel-i-sporud-osnovni-polozhenna (дата звернення: 26.03.2021).

Krasnova M.V., Krasnova Yu.A. LEGAL BASIS OF ENVIRONMENTAL SAFETY OF BUILDING MATERIALS IN UKRAINE

The article presents the results of the legal analysis of the formation of requirements for environmental safety of building materials as one of the means of ensuring sustainable development. The paper establishes that all building materials are divided into harmonious (safe for the environment and human) and disharmonious (harmful to the environment and human), but regardless of this, the activity of their extraction, processing, treatment or manufacture is recognized by the Law of Ukraine "On environmental impact assessment" as environmentally harmful. This requires the introduction of special environmental and legal requirements at all stages of their extraction, manufacture and operation. Therefore, in the paper such legal requirements are analyzed by dividing them into two stages – at the stage of production of building materials and at the stage of their use in construction.

It was found that the stage of production of building materials includes three components: extraction of natural resources, which are finished building materials or are the main raw material for the manufacture of building materials; purchase and processing of natural resources, which are building materials; purchase and processing of chemicals underlying the manufacture of polymeric and polymer-containing materials. Due to the fact that most types of activities related to the production of building materials are recognized as environmentally harmful, requirements are set for them to identify objects as potentially dangerous or high-risk objects with the fulfillment of all subsequent requirements established for such types of objects. In addition, the legislation sets environmental requirements for the construction materials themselves, which are mainly contained in technical documents (standards). It is established that the legislative requirement for environmental safety of building materials will be introduced in Ukraine only in 2023. As for the establishment of environmental requirements at the stage of using building materials, it was found that such products must go through the procedure of conformity confirmation, certification and labeling, and only then enter the markets for sale and use.

The article raises the question of the need to systematize the legislation on environmental safety of building materials.

Key words: *building material, quality and safety, ecological safety, human life and health, sanitary and hygienic requirements, technical standards and regulations, systematization of ecological requirements to the quality of building materials.*

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.84
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/07

Гуменюк В.Є.
Університет митної справи та фінансів

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОЇ БАЗИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено комплексному аналізу законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні в умовах реформування пенсійного законодавства. Проблемні питання публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні розглядаються у системному зв'язку з питаннями розвитку України як соціальної та правової держави. Доведено, що законодавча база публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні є достатньо складним правовим явищем, яке відображає динаміку публічного управління у цій сфері. Наголошено, що незважаючи на те, що державою неодноразово пропонувалися кроки на шляху вдосконалення законодавчої бази, вона залишається досить вразливим явищем у праві, оскільки: спрямована на регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення ситуативного характеру (переважно відносини у солідарній системі пенсійного забезпечення); не сприяє проведенню ефективної пенсійної реформи; має складну та суперечливу структуру; включає низку нормативних актів, які мають суперечливий характер; домінуюча роль у ній належить підзаконним нормативно-правовим актам, які не завжди є доступними, насамперед, для правомочних осіб у пенсійних правовідносинах; містить достатньо складні механізми реалізації, гарантування та правової охорони права на пенсійне забезпечення та інших пов'язаних із ним права; повною мірою не підлягає нагляду та контролю.

Доведено, що ключова роль законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні в умовах реформування пенсійного законодавства полягає в тому, що вона: спрямована на належне законодавче забезпечення проведення пенсійної реформи; включає всю систему нормативно-правових актів, що діють у сфері пенсійного забезпечення; спрямована на ефективне правове регулювання відносин у сфері пенсійного забезпечення; спрямована на формування дієвих, ефективних, доступних механізмів реалізації, гарантування, правової охорони права на пенсійне забезпечення та інших тісно пов'язаних з ним прав. Обґрунтовано, що законодавча база публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні у формальному аспекті складає сукупність загальновідомих і внутрішньо структурованих форм установлення і вираження нормотворчими органами загальнообов'язкових правил поведінки, регулюючих відносин у сфері пенсійного забезпечення.

Ключові слова: *законодавча база, пенсійне забезпечення, пенсійне страхування, пенсійний кодекс, публічне управління, реформа пенсійної системи, система законодавства, сфера пенсійного забезпечення.*

Постановка проблеми. Важливим напрямом соціальної політики держави в умовах розвитку ринкових відносин є вдосконалення публічного управління у сфері пенсійного забезпечення як основи соціального забезпечення населення. Цей процес є найбільш складним та значущим на даному етапі розвитку вітчизняного суспільства. Законодавча база сфери пенсійного забезпечення в Україні складається із законів України та підзаконних нормативно-правових актів, що встановлюють обов'язки, права та відповідальність сторін у системі пенсійного забезпечення. Серед останніх виділяють укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та відомств, а також нормативно-правові акти органів місцевого

самоврядування. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються компетентними органами на підставі законів та мають на меті виконання норм, зазначених у цих законах. Відсоток підзаконних нормативних актів у системі пенсійного законодавства України виявляється достатньо суттєвим, а тому, враховуючи дану обставину, актуальним є аналіз законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення, визначення основних недоліків цієї бази та розробка дійсно дієвих способів усунення їх шляхом удосконалення чинного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем удосконалення публічного управління у сфері пенсійного забезпечення приділено увагу в працях таких вчених-правників як: В.М. Андріїв, Н.Б. Болотіна, С.Я. Вавженчук, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, С.В. Вишновецька, Т.З. Герасимів, Ю.М. Гришина, І.П. Жигалкін, І.В. Зуб, Т.А. Занфірова, М.І. Іншин, С.В. Коберник, В.Л. Костюк, І.М. Ласько, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, О.В. Москаленко, Н.О. Мельничук, О.М. Обушенко, П.Д. Пилипенко, Є.Ю. Подорожній С.В. Попов, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, О.П. Сайнецький, С.М. Синчук, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишева, С.М. Черноус, М.М. Шумило, Л.П. Шумна, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Але наукові праці цих та інших дослідників мають концептуальне значення для розуміння правових засад публічного управління у сфері пенсійного забезпечення. Проте новітні процеси здійснення комплексної пенсійної реформи, підвищення ефективності, прозорості, доступності права на пенсійне забезпечення дозволяють констатувати важливість активізації досліджень законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз пріоритетних напрямків удосконалення законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сфера пенсійного забезпечення є основною гарантією матеріального забезпечення непрацездатних громадян. Для непрацездатних осіб похилого віку фактично пенсія стає джерелом їх існування. Згідно з Конституцією України (ст. 46) рівень життя, який забезпечує пенсія, повинен бути не нижчий, ніж установлений законом прожитковий мінімум. Систему законодавства про пенсійне забезпечення становить сукупність нормативних актів, які приймають відповідні публічні органи і які є загальнодержавними, мають правоустановчий (матеріальний або процесуальний) характер та спрямовані на врегулювання як обов'язкового державного, так і добровільного недержавного пенсійного забезпечення.

Основним нормативно-правовим актом, який захищає конституційні права і свободи людини і громадянина в Україні, є Конституція України. Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що передбачає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1]. Таке право гарантується загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення. Саме ця норма Конституції України є правовою основою системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, частиною якого є пенсійне страхування.

Важливим базовим законом у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як складової частини державного соціального страхування є Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 р. Саме цим законом визначено принципи та загальні правові, фінансові і організаційні засади загальнообов'язкового державного соціального страхування громадян в Україні [2].

Законом, що регулює питання загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, є Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. Він містить 15 розділів і 113 статей, у яких уперше комплексно врегульовано всі питання, пов'язані з функціонуванням системи пенсійного страхування, від визначення суб'єктів (учасників) цієї системи, їхніх прав та обов'язків, до порядку сплати страхових внесків, здійснення пенсійних виплат, механізму управління цією системою. Важливим у цьому Законі є те, що в ньому вперше було визначено поняття пенсійного законодавства та предмет його правового регулювання. Відповідно до ст. 4 цього закону законодавство про пенсійне забезпечення базується на Конституції України, складається з Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, цього Закону, законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення»,

«Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», міжнародних договорів з пенсійного забезпечення, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також інших законів та нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до законів про пенсійне забезпечення, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Якщо міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлено інші норми, ніж ті, що передбачені законодавством України про пенсійне забезпечення, то застосовуються норми міжнародного договору.

Виключно законами про пенсійне забезпечення визначаються: види пенсійного забезпечення; умови участі в пенсійній системі чи її рівнях; пенсійний вік для чоловіків і жінок, з досягненням якого особа має право на пенсійні виплати; джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення; умови, норми та порядок пенсійного забезпечення; організація та порядок управління в системі пенсійного забезпечення [3, с. 214]. Так, ст. 5 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначено коло питань, які регулюються виключно цим законом, а саме: принципи та структура системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; коло осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню; види пенсійних виплат; умови набуття права та порядок визначення розмірів пенсійних виплат; пенсійний вік чоловіків та жінок, за умов досягнення якого особа має право на призначення пенсії за віком; мінімальний розмір пенсії за віком; порядок здійснення пенсійних виплат за загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням; порядок використання коштів Пенсійного фонду та накопичувальної системи пенсійного страхування; організація та порядок здійснення управління в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування [4].

Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачено застосування норм пенсійного законодавства, яке діяло раніше, зокрема Закону України «Про пенсійне забезпечення», який визначає умови та норми пенсійного забезпечення робітників та інших категорій працюючих осіб [5]. Крім того, існує низка законів України, таких як Закони України «Про державну службу», «Про прокуратуру», «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата», «Про дипломатичну службу», які прямо чи опосередковано регулюють пенсійне забезпечення окремих категорій громадян.

Окрім Конституції України та законів України, правове регулювання у сфері пенсійного забезпечення здійснюється на підставі інших актів законодавства: актів Президента України, Кабінету Міністрів України, відомчих нормативно-правових актів органів виконавчої влади, а також міжнародних договорів (угод), які укладені Україною з двадцять однією країною світу та входять до складу національного законодавства. Іноземні громадяни та особи без громадянства, що проживають в Україні, відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» мають право на пенсію на рівні з громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами. Пенсійне забезпечення громадян України, які проживають за її межами, здійснюється за угодами з іншими державами [6, с. 298]. У випадках, коли угодами між Україною та іншими державами передбачені інші правила, ніж ті, що містяться в Законі, застосовуються правила, встановлені угодами. Існує два види міжнародних угод України: договори, що базуються на територіальному принципі, відповідно до якого витрати на виплату пенсій покладаються на державу, на території якої мешкає одержувач. До таких угод належать міжнародні угоди у сфері пенсійного забезпечення, укладені з усіма державами – учасницями Співдружності Незалежних Держав, які регулюють питання пенсійного забезпечення пенсіонерів колишнього СРСР у разі їх міграції з території однієї держави на територію іншої, а також гарантують дотримання прав, набутих громадянином у СРСР, щодо його трудового стажу за територіальним принципом. Такі договори укладені з Російською Федерацією, Білоруссю, Казах-станом, Киргизстаном, Таджикистаном, Туркменістаном, Узбекистаном, Молдовою, Грузією, Азербайджаном, Монголією, Угорщиною та Румунією; угоди, що базуються на пропорційному принципі, відповідно до якого кожна договірна сторона призначає й виплачує пенсію за відповідний страховий (трудовий) стаж, отриманий на території держави цієї сторони: договори з Болгарією, Королівством Іспанією, Чехією,

Словаччиною, Латвією, Литвою, Естонією, Португалією та Польщею. Залишається чинною також тимчасова Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації «Про гарантії прав громадян, що працювали в районах Крайньої Півночі і місцевостях, що прирівняні до районів Крайньої Півночі». Зазначені акти законодавства та інші нормативно-правові акти видаються на підставі та на виконання відповідних законів, які можуть містити прямі посилання на необхідність видання підзаконних актів, або визначають повноваження органів влади та їх посадових осіб щодо здійснення правового регулювання (видання нормативно-правових актів).

Отже, досліджуючи низку законодавчих актів, можна дійти висновку, що пенсійне забезпечення певних категорій громадян регулювалося різними законами України. Науковці, журналісти, державні службовці, судді, багато інших категорій працівників мають свої норми пенсійного забезпечення. Коли ухвалювали відповідні пенсійні закони, кожна галузь вимагала підтримки для своїх працівників [7, с. 47]. Тому в кожному галузевому законі є статті про пенсійне забезпечення.

Водночас, спираючись на ст. 24 Конституції України, яка зазначає, що «громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом; не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками», можна дійти висновку, що всупереч цьому конституційному положенню в Україні існують привілеї в пенсійному забезпеченні для таких категорій осіб, як народні депутати, державні службовці, представники силових структур, митники, прокурори, судді, журналісти державних та комунальних засобів масової інформації тощо.

Правда, 11 жовтня 2017 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 р., який передбачає повну зміну принципів нарахування пенсій, а саме: з 1 листопада 2017 р. пенсійне забезпечення державних службовців, суддів, прокурорів, журналістів, осіб місцевого самоврядування, науковців, народних депутатів, працівників дипломатичної служби здійснюється відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [8]: починає запроваджуватися єдиний підхід до призначення трудових пенсій різним категоріям громадян. Але не дивлячись на це, наявність великої кількості нормативних документів, які регулюють пенсійне забезпечення, ускладнює процеси державного управління і контролю системою пенсійного забезпечення. Для подолання множинності нормативних актів необхідно створити чітку систему, яка об'єднує та систематизує чинні законодавчі норми та створює нові, які зумовлені потребами розвитку суспільства.

Подібне може відбуватися шляхом кодифікації законодавства, а саме шляхом зведення у єдиний нормативний акт усіх законів, які регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні. Згідно з Енциклопедичним словником із державного управління, кодифікація законодавства – це спосіб систематизації законодавства, сутність якого – у кардинальній переробці змісту діючого правового регулювання в певній галузі правових відносин та прийнятті відповідного кодексу. Останній є єдиним законодавчим актом, де систематизовано норми, що регулюють певну галузь права (наприклад адміністративний, цивільний та інші кодекси) [9, с. 488]. Кодифікація законодавства – форма докорінного перероблення чинних нормативних актів у певній сфері відносин, спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості й компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, що не виправдали себе [10, с. 66]. Її результатом є новий зведений законодавчий акт стабільного змісту (кодекс, положення, статут тощо), що заміняє раніше чинні нормативні акти з даного питання.

У сфері пенсійного забезпечення таким актом може стати Пенсійний Кодекс України, як комплексний законодавчий акт, на основі якого повинні регулюватися суспільні відносини щодо пенсійного забезпечення громадян, незалежно від виду їх трудової діяльності та посадового становища в Україні. Так, враховуючи досвід України у прийнятті Кодексів, можна, як приклад, зазначити Митний Кодекс України. Митний кодекс України був прийнятий 13 березня 2012 р. У ньому визначаються засади організації та здійснення митної справи, а також регулюються соціальні, правові, економічні та організаційні аспекти діяльності митної служби [11]. А отже, Пенсійний Кодекс України має визначати принципи, засади і механізми функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, порядок призначення, перерахунку і виплати пенсій, а також регулювати порядок формування Накопичувального пенсійного фонду та фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування.

Ст. 2 Закону Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» визначає структуру системи пенсійного забезпечення, яка передбачає функціонування трьох рівнів системи пенсійного страхування. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» внесені зміни до п. 9 Прикінцевих положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р., а саме: перерахування страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування було запроваджене з 1 січня 2019 р. Для того щоб накопичувальна система запрацювала, Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій» передбачає створення Кабінетом Міністрів України інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування.

Між тим введення другого рівня пенсійної системи не матиме змісту без вдосконалення чинної – солідарної – системи пенсійного забезпечення в Україні [12, с. 101]. У даному разі для впровадження накопичувальної складової пенсійної системи, по-перше, необхідна розробка нормативно-правової бази для забезпечення ефективного захисту учасників пенсійної системи, а також попередження зловживань на фінансових ринках, та приведення її у відповідність до міжнародно-європейських стандартів. Такими стандартами є принципи Міжнародної організації пенсійних наглядових органів, яка об'єднує органи різних країн, що здійснюють нагляд за діяльністю із приватного пенсійного забезпечення. Необхідно також забезпечити сталий розвиток фінансових ринків як запоруки економічного зростання країни [13, с. 5]. Оскільки через залучення фінансових ринків до системи соціального забезпечення може відбуватися спрямування грошових внесків від працюючих до пенсіонерів, що, у свою чергу, веде до економічного зростання країни.

Сучасна концепція кодифікації пенсійного законодавства має передбачати: розробку концепції кодифікації пенсійного законодавства, виходячи із Національної стратегії пенсійної реформи, національного та міжнародного досвіду, досягнень науки права соціального забезпечення, позиції експертів, інститутів громадянського суспільства; урахування міжнародних (європейських) соціальних стандартів; проведення громадських, науково-правових слухань та експертиз, концепції кодифікації пенсійного законодавства із залученням провідних наукових шкіл соціального права; затвердження концепції кодифікації пенсійного законодавства; розробку проекту пенсійного кодексу на основі відповідної концепції [14, с. 163]. При цьому слід наголосити, що розробка проекту даного кодексу має ураховувати такі тенденції: забезпечувати суспільний та загальнодержавний консенсус; відповідати концепції кодифікації пенсійного законодавства; мати чітко визначену, мету, завдання та принципи; комплексно регламентувати відносини із пенсійного забезпечення [15, с. 220]; визначати питання правового статусу окремих категорій пенсіонерів; має передбачати консультування уряду, парламенту з експертами щодо затвердження основних пенсійних соціальних гарантій та стандартів; положення мають бути викладені достатньо зрозуміло та доступно, що буде унеможливлювати неоднозначне їх тлумачення; має отримати суспільне схвалення через відповідні громадські, наукові та інші обговорення; потребуватиме належної експертизи: громадської, наукової, міжнародної тощо.

Висновки. Таким чином, основними особливостями законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення є те, що вона: виступає зовнішньою формою виразу та закріплення норм пенсійного права; переважно нею виступають нормативно-правові акти з питань пенсійного забезпечення; є результатом нормотворчої діяльності відповідних суб'єктів щодо пенсійного забезпечення; спрямована на правове регулювання сучасних відносин з пенсійного забезпечення; визначає механізми реалізації, гарантування, правової охорони права на пенсійне забезпечення та інших тісно пов'язаних із ним прав; окреме місце в ній посідають міжнародно-правові акти; ключова роль належить законам про пенсійне забезпечення; окреме місце посідає закон про Державний бюджет на відповідний рік; важлива роль у системі підзаконних нормативно-правових актів належить нормативним актам Пенсійного фонду України; допоміжне значення мають локальні нормативні акти про працю; підлягають державному нагляду та громадському контролю. Важливим напрямом удосконалення законодавчої бази публічного управління у сфері пенсійного забезпечення є надання органам місцевого самоврядування, в межах відповідних місцевих бюджетів, права запровадження додаткових пенсій, насамперед – пенсій за віком.

Список літератури:

1. Конституція України : Основний закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр.

2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14 січня 1998 р. № 16/98-ВР. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.

3. Андріїв В.М., Кучма О.Л., Сіеьова Л.М. Пенсійне забезпечення у солідарному рівні загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : монографія. Київ : Маслаков, 2018. 474 с.

4. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.

5. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua.

6. Пенсійне забезпечення в Україні та Білорусі: історія становлення і перспективи розвитку : монографія / М. Шумило та ін. ; за ред. Михайла Шумила, Ірини Комацької. Київ : Ніка-Центр, 2018. 515 с.

7. Шалієвська Л.І. Пенсійне забезпечення в системі економічної безпеки держави : монографія. Львів : Растр-7, 2020. 196 с.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо підвищення пенсій : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua.

9. Хлибова Т.О., Черненок К.П. Розвиток недержавних пенсійних фондів в Україні. *Молодий вчений*. 2017. № 7. С. 486–490.

10.ХЦікановська Н.А. Класифікація недержавних пенсійних фондів у контексту забезпечення їхньої фінансової безпеки. *Вісник Університету банківської справи*. 2016. № 12. С. 64–70.

11. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. URL: http://www.zakon.rada.gov.ua/go/4495-17.

12. Щербакова В.І. Додаткове пенсійне страхування в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1. С. 96–105.

13. Шумило М.М. П'ятий етап пенсійної реформи в Україні. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2017. № 12(194). С. 4–7.

14. Теслюк С.А. Історико-фінансові аспекти формування і розвитку пенсійного забезпечення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 12. Ч. 3. С. 162–165.

15. Кучма О.Л. Перспективи систематизації законодавства у сфері соціального страхування. *Університетські наукові записки*. 2016. № 59. С. 218–224.

Humeniuk V.Ye. AREAS TO DEVELOP THE LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF PENSION PROVISION IN UKRAINE

The article is devoted to a comprehensive analysis of the legislative framework for public administration in the field of pension provision in Ukraine in the conditions of reforming pension legislation. Problematic issues of public administration in the field of pension provision in Ukraine are considered in systemic communications with issues of development of Ukraine as a social and legal state. It is proved that the legislative framework for public administration in the field of pension provision in Ukraine is a rather complicated legal phenomenon, which reflects the dynamics of public administration in this area. It is emphasized that despite the fact that the state has repeatedly offered steps to improve the legislative framework, it remains a rather vulnerable phenomenon in law, since: it is aimed at regulating relations in the field of pension provision of a situational nature (mostly relations in the solidarity system of pension provision); does not contribute to an effective pension reform; has a complex and contradictory structure; includes a number of normative acts that are controversial; The dominant role in it belongs to subordinate legal acts that are not always available, first of all, for eligible people in retirement legal relations; contains sufficiently complex mechanisms for implementing, guaranteeing and legal protection of the right to pension provision and other related rights; fully supervised and control.

It is proved that the key role of the legislative framework of public administration in the field of pension provision in Ukraine in the conditions of reforming pension law is that it is aimed at proper legislative support for the implementation of pension reform; includes the entire system of normative legal acts operating in the field of pension provision; aims at effective legal regulation of relations in the field of pension provision; Aims to form effective, effective, accessible mechanisms for realization, guaranteeing, legal protection of the right to pension provision and other closely related rights. It is substantiated that the legislative framework of public administration in the field of pension provision in Ukraine in a formal aspect is a set of well-known and internally structured forms of installation and expression of the rules of compulsory rules of conduct, regulatory relations in the field of pension provision.

Key words: *legislative framework, pension provision, pension insurance, Pension code, public administration, reform of the pension system, system of legislation, sphere of pension provision.*

УДК 342.951:351
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/08

Зоріна О.Г.
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ФОРМИ МИТНОГО КОНТРОЛЮ ВЕТЕРИНАРНИХ ПРЕПАРАТІВ, ЯКІ ПЕРЕМІЩУЮТЬСЯ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України відповідно до ст. 336 МК України. Встановлено авторське визначення «форми митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України». Запропоновано під митним контролем ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України, розуміти сукупність заходів, які здійснюються з метою забезпечення додержання норм МК України, законів та інших нормативно-правових актів із питань митного законодавства України, її міжнародних договорів, а також правил, які регулюють переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України.

Метою даної статті є з'ясування видів форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України та розкриття їх особливостей. Аргументовано, що перелік документів, які подаються для митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщують через митний кордон України, залежать від: (1) наявності або відсутності державної реєстрації; (2) суб'єктів, які їх переміщують; (3) мети, з якою ввозяться; (4) відомостей, які подаються для здійснення митного контролю. Наведено та охарактеризовано такий перелік документів під час здійснення митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України. З'ясовано, що з метою посилення контролю за ввезенням на митну територію України ветеринарних препаратів функціонує Реєстр ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів, й наявність інформації у Реєстрі є необхідною умовою для своєчасної передачі інформації про державну реєстрацію ветеринарних препаратів до митних органів. Встановлено, що переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України можна охарактеризувати як дозвільний, за наявності якого постійно зростає роль митних органів та їх посадових осіб як суб'єктів митного контролю.

Ключові слова: *ветеринарні препарати, форми митного контролю, переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України' правове регулювання.*

Постановка проблеми. Приєднання України до Світової організації торгівлі, Конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур та прийняття Рамкових стандартів із забезпечення безпеки та спрощення процедур поставило перед митними органами нові завдання адаптації вітчизняного митного законодавства до європейських стандартів щодо переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. Зокрема, Україна в рамках Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV включають основні зобов'язання: (1) реформування системи державного контролю безпечності харчових продуктів, кормів та побічних продуктів тваринного походження відповідно до актів права ЄС; (2) вдосконалення механізму державного регулювання виробництва та обігу ветеринарних препаратів; (3) перегляд максимальних рівнів залишків ветеринарних препаратів, пестицидів та агрохімікатів, а також забезпечення ефективного моніторингу за такими залишками; (4) вдосконалення законодавства про здоров'я та благополуччя тварин; боротьба з інфекційними та іншими захворюваннями серед тварин; поліпшення фітосанітарного стану в Україні та забезпечення захисту здоров'я рослин [1]. Отже, імплементація Глави IV Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони, указує на потребу систематичної нормативно-правової адаптації вітчизняного законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів до законодавства Євросоюзу, Україна повинна запровадити еквівалентну європейській систему контролю за якістю та безпечністю харчової продукції. Зокрема, в юридичній літературі є думка щодо потребі в удосконалені Митного кодексу України стосовно правового регулюванні застосування санітарних та фітосанітарних норм стосовно імпорту

продукції [2, с. 156–162]. Вищенаведене указує на актуальність дослідження форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання дослідження форм митного контролю стали предметом наукових пошуків і досліджень таких учених, як Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, М.Г. Шульга, О.М. Шевчук та інші. Однак вивчення форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України, не досліджувались науковцями.

Постановка завдання. Метою цієї статті є характеристика та виявлення специфічних рис, правових особливостей, характерних для реалізації форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України.

Виклад основного матеріалу. За змістом ч. 2 ст. 318 МК України митний контроль ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України, здійснюється виключно митними органами відповідно до цього Кодексу та інших законів України. Відповідно до ч. ч. 1-2 ст. 320 МК України форми та обсяги митного контролю обираються: (1) посадовими особами митних органів на підставі результатів застосування системи управління ризиками; та/або 2) автоматизованою системою управління ризиками [3]. У ст. 1 Закону України «Про ветеринарну медицину» зазначається термін «ветеринарні препарати». Це ветеринарні лікарські засоби, ветеринарні імунобіологічні засоби, антисептики, дезінфектанти, інсекто-акарициди, дератизациди, діагностикуми, що використовуються у ветеринарній медицині та тваринництві [4].

У МК України питанням митного контролю присвячено розділ XI, який складається з шести глав. Згідно з п. 24 ч. 1 ст. 4 МК України митний контроль – це сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм МК України, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку. Важливою особливістю митного контролю є те, що митні органи, що реалізують митну справу, одночасно і здійснюють поточне державне управління у сфері митної справи, і виконують контрольні повноваження. Відповідно п. 24 ст. 4 МК України основним завданням митного контролю є забезпечення дотримання норм митного законодавства [4]. Поняття митного контролю закріплено на рівні міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, в розділі 2 Загального додатку Кіотської конвенції, ратифікованої Україною, митний контроль визначається як сукупність заходів, що здійснюються митною службою з метою забезпечення дотримання митного законодавства [5]. Мазур А.В. визначає, що митний контроль як особлива сфера діяльності митних органів, відповідальний процес у митній справі, має специфічні підходи, форми й режими проведення, і, будучи одним із засобів реалізації митної політики держави, не лише гарантує економічну охорону митних кордонів, а й виступає важливим засобом забезпечення законності як обов'язкової умови існування й розвитку правової держави [6, с. 8]. О.М. Шевчук указує дефініцію «митний контроль лікарських засобів, які переміщуються через митний кордон України». Автор його формулює саме як виконання митними органами України сукупності перевірочних спеціальних дій, спрямованих на дотримання юридичними і фізичними особами митного законодавства України, її міжнародних договорів, а також правил, які регулюють порядок переміщення лікарських засобів через митний кордон України [7, с. 104]. Із цією позицію вченого слід погодитись і взяти за основу з'ясовані сутності митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України.

Визначення поняття «форми митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України» чинне митне законодавство не містить. Термін «форма» означає «тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний із сутністю, змістом» [8, с. 1328]. Тобто під формою, зазвичай, розуміють той чи інший варіант зовнішнього вираження змісту [9, с. 163]. Отже, форми митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України – це зовнішній прояв (результат) конкретних процесуальних та організаційних дій, який виявляється в певних актах за результатами діяльності перевіряючих осіб

З урахуванням особливостей переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України ст. 336 МК України визначає такі форми митного контролю: (1) перевірка документів та відомостей, які відповідно до ст. 335 цього Кодексу надаються митним органам під час переміщення товарів через митний кордон України; (2) митний огляд (огляд та переогляд товарів, транспортних засобів комерційного призначення, огляду та переогляду ручної поклажі та багажу, особистого огляду

громадян); (3) облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України; (4) усне опитування громадян та посадових осіб підприємств; (5) огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, магазинів безмитної торгівлі та інших місць, де знаходяться товари, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою відповідно до цього Кодексу та інших законів України покладено на митні органи; (6) перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон України та/або перебувають під митним контролем; (7) проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи в тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; (8) направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, уповноважених органів іноземних держав для встановлення автентичності документів, поданих митному органу; (9) пост-митний контроль [4].

Розглянемо окремі особливості здійснення форм митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України.

Стосовно перевірки документів та відомостей, які відповідно до ст. 335 цього Кодексу надаються митним органам під час переміщення ветеринарних препаратів. Такий перелік документів залежно від виду транспорту регламентовано ст. 335 МК України. При ввезенні на територію України або вивезенні за її межі юридичними та фізичними особами ветеринарних препаратів потрібні такі документи. У Законі України «Про ветеринарну медицину» вони визначаються як ветеринарні документи. Законодавець до таких документів відносить документи дозвільного характеру, до яких належать: (1) міжнародний ветеринарний сертифікат, (2) ветеринарне свідоцтво, (3) ветеринарна картка, (4) ветеринарна довідка, (5) документи про якість та безпечність продуктів тваринного походження, репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу тощо [4]. Так, Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 01.08.2014 № 288 встановлює форми бланків ветеринарних документів, правила заповнення ветеринарних документів, правила зберігання та списання ветеринарних документів, вимоги до обліку ветеринарних документів [10].

До цього переліку включено, в тому числі, й документи, які відповідно до законодавчих актів видаються державними органами для проведення митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України. Згідно з положеннями Закону України «Про ветеринарну медицину» ветеринарні препарати до початку їх обігу та використання в Україні проходять державну реєстрацію. Максимальний термін дії реєстрації становить п'ять років (ст. 63). Забороняється обіг ветеринарних препаратів, не зареєстрованих в Україні (ст. 67). Ветеринарні препарати, які не зареєстровані, дозволяється ввозити на територію України виключно з метою: 1) державної реєстрації в Україні; 2) експонування на виставках, ярмарках та конференціях; 3) наукових досліджень (ст. 72) [4]. Таким чином, залежно від наявності державної реєстрації ветеринарних препаратів, що переміщуються через митний кордон (зареєстровані чи незареєстровані), від суб'єктів, що їх переміщують (юридичні або фізичні особи), від мети, з якою вони ввозяться, а також від видів митного режиму перелік документів та відомостей, які подаються для митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон України, має певні особливості. Зокрема, введення в обіг ветеринарного препарату виробником вважається гарантією безпечності препарату згідно з його призначеним застосуванням і виконанням встановлених вимог щодо чистоти (якості) такого препарату та/або його відповідності іншим обов'язковим вимогам, встановленим відповідними технічними регламентами та/або умовами реєстрації (ст. 67) [4].

Реєстрація ветеринарних препаратів здійснюється на платній основі. Так, оплата експертизи та випробування з метою реєстрації в Україні ветеринарних препаратів здійснюється за рахунок коштів заявника згідно з прейскурантом, затвердженим відповідно до законодавства (ст. 99 Закону України «Про ветеринарну медицину»). Крім того, оплата послуг за проведення державним інспектором ветеринарної медицини ветеринарно-санітарного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України, у тому числі з метою транзиту, в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України в розмірі, що не перевищує розмір оплати за перевірку документів на товари, включається до складу єдиного збору відповідно до Закону України «Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України» [4].

У відповідності до ст. 87 Закону України «Про ветеринарну медицину» ввезення вантажу в Україну або його транзит територією України здійснюється за таких умов: (1) міжнародний

ветеринарний сертифікат є повним, автентичним та відповідає товарам, які містяться у вантажі, якщо міжнародний ветеринарний сертифікат вимагається згідно з ветеринарно-санітарними заходами; (2) у товарах не виявлено симптомів або інших ознак хвороб, що підлягають повідомленню; (3) виконується принаймні одна з таких умов: (а) у разі транзиту вантажу, за умови якщо опломбування, здійснене митним органом країни відправлення, не пошкоджено; (б) товар підпадає під дію двосторонніх договорів про визнання еквівалентності спеціальних або загальних ветеринарно-санітарних заходів між країною походження та Україною; (в) попередні вантажі з аналогічними товарами з країни походження та/або конкретної потужності (об'єкта) країни походження супроводжувалися дійсними міжнародними ветеринарними сертифікатами [4]. Слід звернути увагу на те, що згідно зі ст. 90 Закону України «Про ветеринарну медицину» за назвою «Процедури, що застосовуються, якщо міжнародний ветеринарний сертифікат не є прийнятним» указується, що в разі підтвердження факту, що міжнародний ветеринарний сертифікат не є прийнятним, вантаж має бути повернутий у країну відправлення або знищений за рахунок власника товару чи перевізника. Міжнародний ветеринарний сертифікат має бути надрукованим, мати серійний номер та відповідати типовій формі сертифіката, встановленій відповідними міжнародними організаціями, або за змістом і формою відповідати вимогам країни призначення [4]. Стосовно проведення експертизи та/або ідентифікації ветеринарних препаратів з метою їх подальшої державної реєстрації здійснюють Національне агентство ветеринарних препаратів та кормових добавок, яке функціонує на базі *Державного науково-дослідного контрольного інституту ветеринарних препаратів та кормових добавок*, а ветеринарних імунобіологічних препаратів – *Національне агентство ветеринарних імунобіологічних препаратів*, яке функціонує на базі Державного науково-контрольного інституту біотехнології та штамів мікроорганізмів [4]. Зокрема, Державний департамент ветеринарної медицини з державною інспекцією ветеринарної медицини є урядовим органом державного управління. Департамент здійснює: (1) видачу ветеринарних документів та перевірку їх достовірності; (2) реєстрацію ветеринарних препаратів; (3) організацію розроблення і затвердження технічних регламентів на ветеринарні препарати; (4) ведення Державного реєстру ветеринарних препаратів; (5) організацію проведення оцінки використання ветеринарних препаратів та їх впливу на здоров'я тварин; (6) встановлення обмежень або заборони на імпорт, транзит та експорт товарів, інших об'єктів державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду, що можуть переносити особливо небезпечні хвороби; (7) встановлення максимально допустимих рівнів залишкових кількостей ветеринарних препаратів та забруднюючих речовин у кормах і біологічному матеріалі (ст. 8) [4].

Варто зауважити, що необхідною є умова своєчасної передачі інформації про державну реєстрацію ветеринарних препаратів до митних органів. Так, постановою КМ України від 21 листопада 2007 року № 1349 «Про затвердження положень про державну реєстрацію ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів» встановлено механізм державної реєстрації ветеринарних препаратів [11]. З метою посилення контролю за ввезенням на митну територію України ветеринарних препаратів функціонує Реєстр ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів. Згаданий Реєстр містить інформацію про зареєстровані в Україні ветеринарні препарати (премікси, кормові добавки, готові корми, ветеринарні препарати в тому числі ветеринарні імунобіологічні засоби), зокрема: (1) № реєстраційного посвідчення; (2) дата реєстрації, (3) дата, до якої дійсна реєстрація, (4) інформація про процедуру реєстрації, (5) група, (6) назва, (7) фармацевтична форма, (8) вид тварин, (9) вітчизняний /імпортний, (10) виробник, (11) країна виробника, (12) власник, (13) країна власника [12]. За допомогою інформації в Реєстрі ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів митники можуть перевірити достовірність факту реєстрації ветеринарних препаратів. Для митного контролю ветеринарних препаратів, які не зареєстровані, дозволяється ввозити на територію України виключно з метою: (1) державної реєстрації в Україні; (2) експонування на виставках, ярмарках та конференціях; (3) наукових досліджень (ст. 72) [4]. У разі катастрофи, стихійного лиха або спалаху хвороби тварин, які можуть призвести до зараження великої кількості тварин, Департамент може відповідно до встановленого порядку видати разовий дозвіл на імпорт конкретного ветеринарного препарату, не зареєстрованого для обігу та використання в Україні, за умови наявності документів, які підтверджують обіг і застосування цього препарату в країні, з якої він імпортується (ст. 72) [4].

Наступною формою митного контролю ветеринарних препаратів, що переміщуються через митний кордон, є митний огляд, визначений ст. 338–340 МК України. Він передбачає зовнішній візуальний огляд ветеринарних препаратів, багажу фізичної особи, митних пломб та інших засобів ідентифікації товару для цілей митного контролю. При митному огляді ветеринарних препаратів посадова особа митного органу звіряє подані документи й відомості щодо ветеринарних препаратів з товаром, що є в наявності, і в разі їх ідентичності здійснює митне оформлення [3].

Переогляд ветеринарних препаратів проводиться в разі виявленого пошкодження або втрати митного забезпечення чи інших ознак можливого несанкціонованого доступу до товару (ч. 4 ст. 338 МК України). Крім того, огляд (переогляд) ветеринарних препаратів, як форма митного контролю, здійснюється у випадках, якщо є підстави вважати, що зазначені товари переміщуються через митний кордон України з порушенням норм МК України та інших законів України з питань митної справи (ч. 5 ст. 338 МК України). Огляд і переогляд ветеринарних препаратів відбувається тільки в присутності особи, яка їх переміщує через митний кордон України чи зберігає під митним контролем (ч. 6 ст. 338 МК України). Облік переміщуваних ветеринарних препаратів (ч. 1 ст. 341 МК України), який визначається як облік таких товарів, що здійснюється митним органом з метою проведення їх митного контролю [3]. Крім того, юридичні особи у випадку придбання, імпорту, експорту та реалізації ветеринарних препаратів з метою оптової торгівлі в Україні повинні вести записи (облік) таких препаратів. Дані записів повинні періодично подаватись до Департаменту безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, а також негайно надаватись державному ветеринарному інспектору за його запитом (ч. ч. 3-4 ст. 68) [4]. Формою митного контролю виступає й усне опитування посадових і фізичних осіб, які здійснюють переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. До форм митного контролю ветеринарних препаратів належить також огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних ліцензійних складів, територій вільних митних зон та інших місць, де знаходяться ветеринарні препарати, що підлягають митному контролю, чи провадиться діяльність, контроль за якою покладено на митні органи [3].

Іншою формою митного контролю ветеринарних препаратів, що переміщуються через митний кордон України, є перевірка їх обліку (ч. 1 ст. 344 МК України). Також формою митного контролю ветеринарних препаратів, що переміщуються через митний кордон, є проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства з питань державної митної справи, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних обкладень щодо лікарських засобів (ст. 345 МК України). Підстави та порядок проведення митними органами документальних виїзних перевірок визначено ст. ст. 346, 347 МК України, документальні невиїзні перевірки – ст. 351 МК України, а оформлення результатів перевірок встановлено ст. 354 МК України [3].

Висновки. Переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України можна охарактеризувати як дозвільний, за наявності якого постійно зростає роль митних органів та їх посадових осіб як суб'єктів митного контролю. Переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України невід'ємно від здійснення посадовими особами митних органів процедур митного контролю. Останні здійснюються відповідно до порядку та умов, передбачених розділом XI МК України. Так, за змістом ч. Ч. 1-2 ст. 318 МК України митному контролю підлягають усі ветеринарні препарати, які переміщуються через митний кордон України. Митний контроль здійснюється виключно митними органами відповідно МК України та інших законів України. При цьому згідно з ч. 3 ст. 318 МК України митний контроль ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон, передбачає виконання митними органами мінімуму митних формальностей, необхідних для забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи.

Митний контроль ветеринарних препаратів, що переміщуються через митний кордон України, – це сукупність заходів, які здійснюються з метою забезпечення додержання норм МК України, законів та інших нормативно-правових актів із питань митного законодавства України, її міжнародних договорів, а також правил, які регулюють переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. Особливості переліку документів, які подаються для митного контролю ветеринарних препаратів, які переміщують через митний кордон України, залежать від: (1) наявності або відсутності державної реєстрації; (2) суб'єктів, які їх переміщують; (3) мети, з якою ввозяться; (4) відомостей, які подаються для здійснення митного контролю. Крім того, особливістю також є те, що ввезення на територію України, транзит товарів, ветеринарних препаратів, які переміщуються через

митний кордон, зокрема, здійснюються виключно через призначені прикордонні інспекційні пости, які мають карантинні станції та призначені для ввезення, транзиту товарів. Зазначене узгоджується з положеннями ч. 1 ст. 81 Закону України «Про ветеринарну медицину». При здійсненні митного контролю ветеринарні препарати, які переміщуються через митний кордон, повинні супроводжуватися оригіналами міжнародних ветеринарних сертифікатів, підписаних державним ветеринарним інспектором країни походження, як це передбачається відповідними ветеринарно-санітарними заходами (п. 2 ч. 1 ст. 83 ЗУ «Про ветеринарну медицину»).

Список літератури:

1. Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/248928183.

2. Кобилянська А.В. Проблеми ефективності інфраструктури регулювання застосування санітарних та фітосанітарних норм до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. *Вісник ХНАУ ім. В.В. Докучаєва. Серія «Економічні науки»*. 2015. № 1. С. 156–162.

3. Митний кодекс України від 13.03.2012. № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47. № 48.

4. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 № 2498-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36.

5. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18.05.1973 р. URL: zakon.rada.gov.ua.

6. Мазур А. В. Організаційно-правові основи митного контролю в Україні : автореф. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2004. 19 с.

7. Шевчук О.М. Контроль та нагляд за переміщенням лікарських засобів через митний кордон України : монографія. Харків : Право, 2014. 272 с.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь; ВТ «Перун», 2001. С. 1328.

9. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. … д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2003. 412 с.

10. Правила заповнення, зберігання, списання ветеринарних документів та вимог до їх обліку : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України 01.08.2014. № 288. *Офіційний вісник України*. 2014. № 83. Ст. 2365.

11. Про затвердження положень про державну реєстрацію ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів» встановлено механізм державної реєстрації ветеринарних препаратів : Постанова КМ України від 21 листопада 2007 р. № 1349. *Офіційний вісник України*. 2007. № 89. Ст. 3273.

12. Реєстр ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів. URL: https://data.gov.ua/dataset/8f3e00b2-16e8-4b30-af7d-b9212837b0a6.

Zorina O.G. FORMS OF CUSTOMS CONTROL OF VETERINARY DRUGS TRANSPORTED ACROSS THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE

The article analyzes the forms of customs control of veterinary drugs transported across the customs border of Ukraine in accordance with Art. 336 of the Cuctoms Code of Ukraine. Established the author's definition of the form of customs control of veterinary drugs transported across the customs border of Ukraine. It is proposed that under the customs control of veterinary drugs transported across the customs border of Ukraine, we understand the totality of measures taken to ensure compliance with the norms of the Cuctoms Code of Ukraine, laws and other regulatory legal acts on the customs legislation of Ukraine, its international treaties, as well as rules governing the movement of veterinary drugs across the customs border of Ukraine.

The purpose of this article is to establish the types of forms of customs control of veterinary drugs transported across the customs border of Ukraine and disclose their features. It is argued that the list of documents submitted for customs control of veterinary drugs is moved across the customs border of Ukraine, depending on: (1) the presence or absence of state registration; (2) subjects, they are moved; (3) the purpose for which it is carried out; (4) information submitted for customs control. This list of documents for the implementation of customs control of veterinary drugs transported across the customs border of Ukraine is presented and characterized. It has been established that in order to strengthen control over the import of veterinary drugs into the customs territory of Ukraine, the Register of veterinary drugs, feed additives, premixes and ready-made

feeds is functioning, and the presence of information in the Register is a prerequisite for the timely transfer of information on state registration of veterinary drugs to the customs authorities. It has been established that the movement of veterinary drugs across the customs border of Ukraine can be characterized as permissive, in the presence of which the role of customs authorities and their officials as subjects of customs control is constantly increasing.

Key words: *veterinary drugs, forms of customs control, movement of veterinary drugs across the customs border of Ukraine, legal regulation.*

УДК 342.92 (477)
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/09

Колдашов А.О.
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСЛУГИ ЯК ПІДСТАВИ ЗАОХОЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Стаття присвячена аналізу особливостей заслуги як підстави заохочення державних службовців. Наголошується, що заслуга державного службовця пов'язується із соціально корисною поведінкою державного службовця, котра підлягає оцінці та визнанню уповноваженим суб'єктом і може бути підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення. Виокремлено такі основні особливості заслуги державних службовців: нею є передбачена нормами права поведінка державного службовця (заслужений вчинок, діяння); така поведінка є вольовою, правомірною і корисною для суспільства і держави та, як правило, пов'язується з «надвиконанням» державним службовцем посадових обов'язків; заслужена поведінка підлягає оцінці зі сторони уповноважених суб'єктів (суб'єкта призначення – відносно державних службовців категорії «А», керівника державної служби в державному органі – відносно державних службовців категорій «Б» та «В»); заслужена поведінка за умови позитивного визнання та схвалення уповноваженими на те суб'єктами може стати підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення, а отже – підставою початку заохочувальної процедури, врегульованої законодавством; вид заслуженої поведінки, яка може стати підставою заохочення державних службовців, визначається законодавством. Зауважено, що види заслуженої поведінка державних службовців не є систематизованими, а визначаються в низці нормативно-правових актів (законах «Про державну службу», «Про державні нагороди України», нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо). Заслуги державних службовців поділяється на види залежно від її природи, ступеня, заходу заохочення, який може бути застосований за фактом заслуженої поведінки, сфери реалізації заслуги та ін.

Ключові слова: *державні службовці, заслуга, нагородження, заохочення, стимулювання.*

Постановка проблеми. В умовах розбудови в Україні професійної, політично нейтральної та стабільної державної служби відповідно до європейських стандартів важливого значення має вдосконалення заохочення державних службовців як базового засобу стимулювання їх ефективної діяльності. У зв'язку з наведеним актуальним є дослідження сутності та особливостей заохочення державних службовців, його організаційно-правового забезпечення. Безпосередньо це стосується заслуги як підстави заохочення державних службовців, аналізу її сутності, правового регулювання тощо.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми заохочення державних службовців досліджувались багатьма вітчизняними вченими-адміністративістами (Ю.П. Битяком, Л.Р. Білою-Тіуновою, С.В. Ківаловим, Д.А. Козачук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, М.В. Титаренко, О.Ю. Синявською, О.Г. Стрельченко, Є.Є. Чернецьким та ін.). Науковцями аналізувались теоретичні та організаційно-правові проблеми заохочення державних службовців, види заохочувальних заходів, особливості заохочення державних службовців в окремих органах державної влади тощо. У свою чергу, доводиться констатувати, що заслузі як підставі заохочення державних службовців присвячена незначна кількість наукових праць. У сучасній адміністративно-правовій науці поняття «заслуга» є недостатньо дослідженим, потребують поглибленого аналізу особливості заслуг як підстави заохочення державних службовців, їх види та нормативно-правове регулювання.

Мета цієї статті полягає в тому, щоб проаналізувати основні особливості заслуги як підстави заохочення державних службовців, визначити види заслуг державних службовців та особливості їх нормативно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, звернемось до визначення поняття «заслуга», що пропонується в довідковій та енциклопедичній літературі. Словник української мови за редакцією Г.М. Гнатюка та Т.К. Черторизької визначає

«заслугу» як вчинок або діяльність які гідні поваги, загального визнання або високої оцінки [17, с. 315]. Подібним чином визначається «заслуга» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови за редакцією В.Т. Бусела: «заслуга» – вчинок, діяльність, гідні поваги, загального визнання, високої оцінки. Натомість «заслужити» розкривається як здобути право на що-небудь службою, роботою; своєю діяльністю, поведінкою викликати до себе певне ставлення з боку кого-небудь; бути гідним чого-небудь чи кого-небудь [13, с. 389].

У словнику «Службове право України» за редакцією Т.О. Коломоєць та В.К. Колпакова зазначається, що заслуга, будучи фактичною підставою для заохочення, є діянням, позитивно оціненим компетентними суб'єктами як зразок виконання службових та інших обов'язків, спеціальних та особливих завдань, вчинення інших соціально значущих дій в інтересах суспільства і держави [18, с. 100]. У Великій українській юридичній енциклопедії (Т. 5. Адміністративне право) наголошується, що заслуга є фактичною підставою адміністративного заохочення. Заслуга визначається як «правомірна вольова дія, що перевершує рівень установлених вимог» [12, с. 359].

Аналіз адміністративно-правової літератури свідчить, що серед науковців відсутній єдиний підхід відносно визначення особливостей заслуги. Наприклад, Є.Є. Чернецький наголошує, що заслуга – це нормативно встановлений рівень суспільно корисної поведінки, що має юридично значущий характер та становить основу змісту заохочення. При цьому вчений погоджується із твердженням, що заслуга є головною ознакою заохочення, та підкреслює, що заслуга – це фактична та юридична основа адміністративно-правового заохочення [20, с. 36, 45, 53].

О.В. Кузьменко та О.Г. Стрельченко, аналізуючи ознаки заохочення, підкреслюють, що фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, позитивно оцінювані суб'єктами управління (влади) [16, с. 30].

На думку Є.В. Тіпікіної, між заслугою і заохоченням є жорсткий генетичний зв'язок; тільки заслуга виступає підставою для надання заохочення [19, с. 13]. В.М. Баранов уважає, що заслуга – це фактична та юридична підстава державного заохочення. Під заслугою розуміється два основних юридичних варіанта поведінки: по-перше, сумлінне й точне виконання суб'єктами покладених на них обов'язків або суспільних зобов'язань; по-друге, здійснення учасниками суспільних відносин непередбачених правовою нормою корисних для суспільства діянь, які перевершують звичайні вимоги [9, с. 36].

О.М. Кисельова визначала заслугу як позитивну оцінку соціально-активної добросовісної поведінки, в основі якої лежать, з одного боку, цілі й мотиви поведінки суб'єкта, а з іншого – реально значуща юридична поведінка, що становить основу заохочувального методу. Вченою виокремлювались види заслуг залежно від таких критеріїв: а) залежно від суб'єкта, який визнає значущість заслуг: заслуги у виробничій діяльності підприємств, закладів; заслуги в суспільній діяльності, діяльності некомерційних організацій; заслуги в діяльності муніципального управління; заслуги перед державою; б) залежно від здійснення соціально-активних дій: заслужена поведінка у звичайних та екстремальних умовах; в) залежно від характеру досягнутого загальновизнаного результату: заслуги реальні та умовні [14, с. 21].

На нашу думку, заслуга державного службовця пов'язується із соціально корисною поведінкою державного службовця, яка підлягає оцінці та визнанню уповноваженим суб'єктом і може бути підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення. Можна виділити такі основні ознаки заслуги державних службовців: 1) нею є передбачена нормами права поведінка державного службовця (заслужений вчинок, діяння); 2) така поведінка є вольовою, правомірною і корисною для суспільства і держави та пов'язується із «надвиконанням» державним службовцем посадових обов'язків; 3) заслужена поведінка підлягає оцінці зі сторони уповноважених суб'єктів (суб'єкта призначення – відносно державних службовців категорії «А», керівника державної служби в державному органі – відносно державних службовців категорій «Б» та «В»); 4) заслужена поведінка за умови позитивного визнання та схвалення уповноваженими на те суб'єктами може стати підставою для застосування до відповідного державного службовця заходів заохочення, а отже – підставою початку заохочувальної процедури, врегульованої законодавством; 5) вид заслуженої поведінки, яка може стати підставою заохочення державних службовців, визначається законодавством.

Правове регулювання заслуги як підстави заохочення державних службовців здійснюється багатьма нормативно-правовими актами різної юридичної сили. Насамперед, варто відзначити *Закон «Про державну службу» від 10.12.2015 р.* У ст. 53 цього Закону закріплено, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі

заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень: оголошення подяки; нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу; дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом; представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота); представлення до відзначення державними нагородами [1].

Іншим законом України, який регламентує питання заслуженої поведінки, є *Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р.* Державні нагороди України визначаються як вища форма відзначення громадян за видатні заслуги у розвитку економіки, науки, культури, соціальної сфери, захисті Вітчизни, охороні конституційних прав і свобод людини, державному будівництві та громадській діяльності, за інші заслуги перед Україною [2, ст. 1].

Указом Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» від 30.05.2002 р. передбачено, що відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків працівників центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, що входять до сфери їх управління, військовослужбовців та працівників військових формувань, осіб рядового і начальницького складу, працівників державних правоохоронних органів, а також інших визначених осіб [8].

Окреме місце у правовому регулюванні заохочення державних службовців займають нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, які регулюють питання відомчого заохочення державних службовців та поряд з іншим визначають заслуги, за які застосовуються відповідні відомчі заохочувальні заходи. Аналіз законодавства України свідчить про наявність значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, які врегульовують питання відомчих заохочувальних відзнак, у тому числі визначають підстави для їх застосування. Наприклад, серед таких правових актів можна відзначити:

– *наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України» від 30.07.2013 р.* Цей наказ передбачає, що нагородження відомчими відзнаками проводиться: а) за особисті трудові досягнення у професійній, службовій діяльності, бездоганну працю та особисті заслуги під час виконання службових обов'язків, пов'язаних з формуванням та забезпеченням реалізації державної політики у сфері освіти і науки, вагомий особистий внесок у розвиток освітньої галузі за підсумками навчального року та високі результати атестації педагогічних, наукових та науково-педагогічних працівників; б) з нагоди професійних свят; в) з нагоди ювілеїв підприємств, установ, організацій [3];

– *наказ Міністерства закордонних справ України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України» від 05.02.2013 р.* передбачає, що відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України встановлені з метою заохочення працівників дипломатичної служби України та відзначення їх трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за бездоганну службу та особливі заслуги під час виконання службових обов'язків в Міністерства закордонних справ України [4];

– *наказ Міністерства енергетики України «Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства енергетики України» від 19.08.2020 р.* встановлює, що відомчими відзнаками нагороджуються за вагомий внесок у розвиток паливно-енергетичного комплексу України (ПЕК), а саме: а) за зразкове виконання обов'язків, наслідком яких є технічні та економічні досягнення у ПЕК; б) за виконання особливо важливих і невідкладних завдань на високому професійному рівні; в) з нагоди ювілейних дат заснування підприємств ПЕК; г) з нагоди загальнодержавних та галузевих професійних свят [5];

– *наказ Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства соціальної політики України» від 01.08.2013 р.* закріплює, що відомчі заохочувальні відзнаки встановлюються з метою заохочення та відзначення особистих трудових досягнень у професійній, службовій діяльності, за багаторічну тривалу сумлінну працю, високий професіоналізм при виконанні службових обов'язків, зразкові та видатні досягнення, вагомий особистий внесок у справу, пов'язану з реалізацією державної соціальної політики України [6];

– *наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Національного агентства України з питань державної служби» від 23.01.2013 р.* Цей наказ передбачає можливість відзначення: а) нагрудним знаком – виключно

працівників НАДС за вагомий внесок у реалізацію державної політики у сфері державної служби; б) почесною грамотою або грамотою – працівників НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за особистий внесок у забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби, високі досягнення, сумлінну працю, зразкове виконання службових обов'язків; в) подякою – працівників НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління НАДС, за сумлінне виконання службових обов'язків [7]. Як бачимо, має місце й диференціація нормативно-правового регулювання заслуги відносно окремих видів відомчих заохочувальних відзнак НАДС.

Більш повному розумінню особливостей підстав заохочення державних службовців сприятиме виокремлення видів заслуг. Заслуги державних службовців можна поділяти на види залежно від різних критеріїв, зокрема за:

1) природою заслуги державного службовця: а) заслуга, в основі якої знаходиться одномоментний вчинок (наприклад, виконання державним службовцем особливо відповідального завдання); б) заслуга, в основі якої знаходиться (або складовою котрої є) тривала поведінка державного службовця (як-от багаторічна сумлінна служба тощо). Як приклад можна відзначити заслужений вчинок, що передбачає можливість застосування такої відомчої заохочувальної відзнаки МЗС, як почесна грамота Міністерства закордонних справ України. Такою почесною грамотою можуть заохочуватись працівники дипломатичної служби за трудові досягнення у виконанні завдань, покладених на МЗС, бездоганну працю на дипломатичній службі, стаж роботи яких у системі органів дипломатичної служби становить не менше 10-ти років та яким раніше оголошувалася Подяка Міністерства закордонних справ України [4];

2) ступенем заслуги державного службовця: а) звичайні; б) особливі. Поняття «особливі заслуги» у чинному законодавстві про державну службу не розкривається. Натомість Закон України «Про державні нагороди України» від 16.03.2000 р. містить як терміни «особливі заслуги», так і «видатні заслуги» (ст. 1, 7), Закон України «Про пенсії за особливі заслуги перед Україною» від 01.06.2000 р. – «особливі заслуги» та «значні заслуги» (преамбула, ст. 1 та ін.). У свою чергу, визначення поняття «особливі заслуги» пропонується вченими у науковій літературі. Зокрема, Л.Р. Біла-Тіунова підкреслює, що зміст поняття «особливі заслуги» тлумачиться через такі оціночні критерії, як: визначні трудові досягнення; видатні заслуги, особисті мужність і героїзм, передбачені Законом «Про державні нагороди України» [11, с. 383]. Д.А. Козачук під «особливими заслугами» пропонує розуміти «діяльність або окремий вчинок (вчинки), які гідні загального визнання, високої оцінки, створюють взірець для наслідування і відрізняються вищим за звичайне виконанням своїх обов'язків» [15, с. 16];

3) заходу заохочення, який може бути застосований за заслугу державного службовця: а) заслуга, яка передбачає можливість відзначення державними нагородами України (особливі заслуги); б) заслуга, що передбачає можливість застосування дострокового присвоєння рагу державного службовця (особливі досягнення або виконання особливо відповідальних завдань); в) заслуга, що передбачає застосування відомчих заохочувальних відзнак (особисті досягнення у службовій діяльності, бездоганна служба, особливі заслуги тощо) та ін.;

4) сферою, у якій мала місце заслуга державного службовця (заслуги у сфері освіти і науки, соціальної політики, культури, молоді та спорту, економічного розвитку і торгівлі, фінансів, юстиції, закордонних справ та ін.).

Розглядаючи заслугу як підставу для застосування заохочення, вчені-правознавці наголошували на необхідності розроблення поняття складу заслуги. Склад заслуги сприймається як система ознак, закріплених у нормі права, що дозволяють охарактеризувати поведінку державного службовця як заслугу. Ґрунтовне дослідження складу заслуги здійснила Є.В. Тіпікіна. Вчена дійшла висновку, що для заслуги характерні елементи складу, аналогічні до тих, що властиві складу правопорушення. На думку Є.В. Тіпікіної, склад заслуги – це сукупність встановлених юридичних ознак (об'єктивних і суб'єктивних), що визначають вчинок як заслугу: суб'єкт, суб'єктивна сторона, об'єкт та об'єктивна сторона [19, с. 8]. Таку ж думку відносно складу заслуги висловлюють В.С. Бігун та Д.Г. Коритько: за аналогією зі складом злочину в теорії кримінального права відзначення державними нагородами (чи нагородження загалом) пропонується аналізувати в контексті чотирьох аспектів: об'єкт і суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторона заслуги [10, с. 189]. На нашу думку, аналіз складу заслуги як підстави заохочення державних службовців є важливим завданням, що потребує аналізу в межах окремого дослідження.

Висновки. Заслуга є підставою заохочення, що пов'язується з добровільним, соціально корисним, свідомо-вольовим, правомірним вчинком державного службовця, який позитивно оцінений, визнаний та схвалений зі сторони уповноважених на те суб'єктів. Види заслуженої поведінка державних службовців не є систематизованими, а визначаються в низці нормативно-правових актів (законах «Про державну службу», «Про державні нагороди України», підзаконних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади тощо). Заслуги державних службовців можна поділяти на види залежно від різних критеріїв (за їх природою; ступенем; заходом заохочення, який може бути застосований по факту заслуженої поведінки; сферою реалізації та ін.).

Список літератури:

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII., зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2016. № 3. Ст. 149.

2. Про державні нагороди України : Закон України від 16.03.2000 р. № 1549-III, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2000. № 15. Ст. 587.

3. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства освіти і науки України : наказ Міністерства освіти і науки України від 30.07.2013 р. № 1047, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 66. Ст. 2409.

4. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства закордонних справ України : наказ Міністерства закордонних справ України від 05.02.2013 р., № 41, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 17. Ст. 586.

5. Про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства енергетики України : наказ Міністерства енергетики України від 19.08.2020 р. № 520. *Офіц. вісн. України*. 2020. № 65. Ст. 2124.

6. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства соціальної політики України : наказ Міністерства соціальної політики України від 01.08.2013 р. № 469, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 66. Ст. 2408.

7. Про встановлення відомчих заохочувальних відзнак Національного агентства України з питань державної служби : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 23.01.2013 р. № 7, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2013. № 16. Ст. 564.

8. Про відомчі заохочувальні відзнаки : Указ Президента України від 30.05.2012 р. № 365/2012, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2012. № 42. Ст. 1599.

9. Баранов В.М. Поощрительные нормы советского социалистического права. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. 145 с.

10. Бігун В.С., Коритько Д.Г. Філософія нагородного права як сфера правової політики та нагородної юстиції (на прикладі відзначення суддів державними нагородами України). *Проблеми філософії права*. 2008–2009. Т. VI-VII. С. 187–203.

11. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посіб. Одеса, 2020. 511 с. URL: http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/12488/%d0%94%d0%95%d0%a0%d0%96%d0%a1%d0%9b%d0%a3%d0%96%d0%91%d0%90-%d0%bf%d0%be%d1%81%d1%96%d0%b1%d0%bd%d0%b8%d0%ba.pdf?sequence=3&isAllowed=y (дата звернення: 27.02.2021).

12. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Харків : Право, 2020. Т. 5. Адміністративне право / редкол. : Ю.П. Битяк (голова) та ін. 960 с.

13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

14. Киселева О.М. Поощрение как метод правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. 197 с.

15. Козачук Д.А. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 20 с.

16. Кузьменко О.В., Стрельченко О.Г. Феномен адміністративно-правового заохочування : монографія. Львів : Атлас, 2010. 204 с.

17. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І. К. Білодід та ін. Київ : Наук. думка, 1972. Т. 3 «З» / ред. тому: Г.М. Гнатюк, Т.К. Черторизька. 744 с.

18. Службове право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 340 с.

19. Типикина Е.В. Заслуга как основание для правового поощрения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2008. 27 с.

20. Чернецький Є.Є. Публічне адміністрування заохочень : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2011. 220 с.

Koldashov A.O. SOME FEATURES OF MERIT AS A GROUND FOR ENCOURAGEMENT OF STATE SERVANTS

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of merit as a basis for encouraging state servants. It is emphasized that the merit of a civil servant is associated with socially useful behavior of a state servant, which is subject to assessment and recognition by the authorized entity and may be the basis for the application of incentives to the relevant state servant. The following main characteristics of the merit of state servants are defined: it is the behavior of a state servant provided by the norms of law (deserved behavior); such behavior is voluntary, lawful and beneficial to society and the state and is usually associated with the overfulfillment of the state servant's duties; deserved behavior is subject to assessment by authorized entities (the subject of appointment – in relation to state servants of category A, the head of state service in a public body – in relation to state servants of categories B and C); deserved behavior, subject to positive recognition and approval by authorized entities, may be the basis for the application of incentive measures to the relevant state servant, and therefore – the basis for the initiation of the incentive procedure regulated by law; the type of deserved behavior that may become the basis for the encouragement of civil servants is determined by law. It is outlined that the types of deserved behavior of state servants are not systematized, but are defined in a number of legislative acts (laws On Civil Service, On State Awards of Ukraine, acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, central executive bodies, etc.). Merit of state servants is divided into types depending on its nature, degree, measure of encouragement which can be applied upon the fact of the deserved behavior, sphere of realization of merit, etc.

Key words: *civil servants, merit, rewarding, encouragement, stimulation.*

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/010

Лавренюк Ю.Ф.
Національний університет «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ТА ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМАТИКА ПІДСТАВ ЗАСТОСУВАННЯ

Стаття присвячена наданню теоретичної оцінки окремих проблемних засад застосування адміністративно-правових засобів та заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, визначенню на цій основі напрямів подальшого розвиту науки адміністративного права.

Обґрунтовано, що врегулювання підстав застосування засобів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України може здійснюватись не тільки за спеціально дозвільним режимом, але й за загально-дозвільним «дозволено все, що не заборонено законом». Такий режим визначено перспективним щодо діяльності суб'єктів забезпечення економічних інтересів України, яка не носить владного характеру, зокрема суб'єктів господарської діяльності усіх форм власності, громадських організацій тощо. Розвиток загально дозвільного режиму адміністративно-правового регулювання підстав застосування засобів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України визначено як перспективний напрям подальших наукових досліджень та перспективний напрям розвитку адміністративного законодавства.

Обґрунтовано, що заходи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України – це сукупність або система адміністративно-правових засобів щодо забезпечення економічних інтересів України, поєднаних спільною метою, що реалізуються в межах компетенції уповноважених суб'єктів (наприклад розгляд АМК України заяв щодо порушень антимонопольного законодавства або розгляд відповідних справ). За своєю правовою природою вони можуть бути реалізовані тільки відповідними суб'єктами публічної влади. На підставі наведеного зроблено висновок, що, на відміну від адміністративно-правових засобів забезпечення економічних інтересів України, заходи такого забезпечення можуть реалізовуватись виключно в межах публічного адміністрування, що передбачає відповідний напрям подальшого опрацювання методів їх адміністративно-правового регулювання.

Доведено, що окреслення сутності заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України надає змогу в подальших дослідженнях уточнити характеристику підстави їх реалізації відповідно до визначеного підходу щодо розгляду вказаних заходів не тільки у статичному, але й у динамічному аспекті.

Ключові слова: *адміністративно-правові засоби, адміністративно-правові заходи, адміністративно-правове забезпечення, економічний інтерес, державний інтерес.*

Постановка проблеми. Відомий теоретик правового позитивізму Г. Кельзен висловив свого часу загальноприйняту сьогодні позицію щодо виділення стосовно будь-якого правового явища статичного та динамічного аспектів [1, с. 94]. Адміністративно-правові засоби, маючи свій статистичний аспект, як і будь-яка правова категорія, є поняттям передусім, динамічного характеру оскільки розраховані на застосування і вступають у взаємодію з іншими соціальними системами тільки у ході застосування. Тому їх подальша характеристика неможлива без розкриття їх динамічного аспекту. Методологічне значення у цьому контексті мають роботи процесуально-процедурного спрямування, зокрема робота В.М. Горшеньова, присвячена узагальненню теоретичних засад різних форм діяльності суб'єктів правозастосування. Вчений, розкриваючи складові частини правового процесу, вказує про наступність його стадій, кожна з яких послідовно змінює одна одну, результати попередньої стадії є підставою для ініціювання наступної [2, с. 129–131]. Застосовуючи вказані положення до цієї роботи, варто вказати про характеризуюче значення для будь-якого правового явища підстав його виникнення та реалізації. Адже саме підстави реалізації норми права найглибше розкривають її соціальне призначення [3, с. 158].

Категорія підстав застосування адміністративно-правових засобів не отримала централізованої уваги в юридичній літературі, що може вважатись природним з огляду на відсутність комплексної позиції щодо родової категорії «адміністративно-правові засоби». Аналіз наведених вище та деяких інших наукових досліджень щодо засад застосування адміністративно-правових засобів у певних сферах суспільних відносин свідчить, що відповідні підстави досліджуються переважно в контексті конкретного предмета розгляду. Наприклад, Л.Л. Палій у контексті дослідження форм та методів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні вказує на здійснення вказаної діяльності (а отже, й адміністративно-правових засобів) суворо в межах та на підставах, визначених нормами адміністративного права. У подальшому дослідженні зазначена теза конкретизується у зв'язку з розглядом конкретних адміністративно-правових засобів, але без здійснення теоретичного узагальнення. Вважаємо, що такий підхід науковців обумовлений специфікою структури їх досліджень, що не передбачає безпосереднього опрацювання окреслених питань. Наприклад, Л.Л. Палій не передбачає серед завдань свого дослідження окремого опрацювання засад підстав застосування адміністративно-правових засобів у досліджуваній сфері [4, с. 68, 89, 93, 153].

Категорія «заходи адміністративно-правового забезпечення» теж не дістала самостійного визначення в доктрині адміністративного права, хоча вживається достатньо широко. Причиною цього вбачається унікальність переліку таких заходів та їх змісту в кожній конкретній сфері суспільних відносин, що ускладнює здійснення відповідного узагальнення. У контексті цього дослідження варто проаналізувати окремі усталені підходи до визначення цієї категорії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні можна вказати на кілька напрямів досліджень щодо адміністративно-правового забезпечення сфер, дотичних із реалізацією економічних інтересів України. Так, окрім наведеного дослідження Л.Л. Палій, варто вказати на дослідження О.В. Тильчик (протидія тінізації економіки, 2018 р.), О.І. Попівняк (забезпечення митної безпеки, 2020 р.), З.Л. Панькова (адміністративні послуги у сфері економіки, 2018 р.) та деякі інші. Утім, О.В. Тильчик здійснює дослідження не скільки в контексті відповідних адміністративно-правових засобів та підстав їх здійснення, а виходить, передусім, з об'єктивних властивостей економіки, що пов'язано з особливим предметним характером її дослідження. О.І. Попівняк зосереджується на переважно правоохоронній частині відповідної адміністративної діяльності, що теж задає певну специфіку його дослідження та обмежує можливості його використання в дослідженні цього питання. Тому подальше дослідження варто будувати з урахуванням наукових здобутків Л.Л. Палій, а також наведених вище та інших наукових досліджень у необхідних випадках.

Постановка завдання. Метою статті є надання теоретичної оцінки окремих проблемних засад застосування адміністративно-правових засобів та заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, визначення на цій основі напрямів подальшого розвиту науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. Л.Л. Палій на підставі ґрунтовного опрацювання наукових здобутків щодо підстав та сутності адміністративної діяльності митних органів доходить висновку, що така діяльність має відбуватись виключно в межах та на підставах, встановлених чинним законодавством. Надалі вчена уточнює свою позицію, вказуючи про зумовленість відповідних засобів не тільки власне позитивною вказівкою в законі, але й абстрактно визначеним об'єктом, на досягнення якого спрямована його реалізація. Досліджуючи підстави застосування окремих адміністративно-правових засобів, вчена торкає такі засоби, як: провадження у справах про порушення митних правил, конкретні процедурні дії – складові частини конкретної стадії адміністративної процедури, застосування компромісу у справах про порушення правил у сфері митної справи, митний огляд, адміністративно-запобіжні заходи, заходи адміністративного примусу [4, с. 67, 93, 125, 130, 136, 153, 158, 167].

Серед ознак правоохоронної діяльності як широкої сфери адміністративно-правових засобів забезпечення митної безпеки виділяється зокрема, здійснення її виключно у порядку та на підставах, визначених чинним законодавством [4, с. 166]. Серед напрямів адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки виділяється адміністративний примус як певна сукупність заходів впливу, які застосовуються до непідпорядкованих осіб у випадках та межах, визначених чинним законодавством з метою захисту та охорони інтересів держави у митній сфері [4, с. 167]. Виділяються такі ознаки адміністративного примусу в контексті забезпечення митної безпеки, як:

поєднання із застосуванням заходів щодо формування у громадян законослухняної поведінки; застосування виключно на підставах і в порядку, встановленому митним та адміністративним законодавством, у межах визначеної законом компетенції уповноважених органів та осіб; можливість застосування із метою попередження правопорушень у митній сфері; широкий характер, за переліком заходів та їх наслідків, порівняно із кримінальною та адміністративною відповідальністю, та деякі інші [4, с. 168]. Варто підтримати наведену позицію і висновок про комплексний характер відповідних засобів, що можуть застосовуватись як безпосередньо у зв'язку із вчиненням правопорушення, так і бути спрямованими на запобігання правопорушенням у майбутньому.

Відповідні засади адміністративно-правових засобів можна виокремити і щодо забезпечення економічних інтересів України. Так, опрацювання наведених та інших робіт свідчить про ключове значення правоохоронної діяльності у цій сфері. Утім, чільне місце належить також діяльності органів влади, діяльність яких не має правоохоронного характеру (наприклад, органи місцевого самоврядування або такі владні суб'єкти, як Фонд державного майна України тощо). Але сучасне адміністративне право має створювати умови і для діяльності недержавних та невладних суб'єктів у цій сфері, зокрема: суб'єктів господарської діяльності усіх форм власності, громадських організацій тощо. Це слідує з визнання вдосконалення гарантії суб'єктивних прав та інтересів пріоритетним напрямом розвитку сучасного адміністративного права [5, с. 77]. Викладене, з урахуванням набуття сьогодні поширення диспозитивних за своєю природою методів публічного адміністрування, наприклад таких, як адміністративні договори, надання адміністративних послуг, вчинення юридично значимих дій тощо, створює підґрунтя для наукового опрацювання не тільки спеціально дозвільного режиму підстав застосування засобів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, але й розвитку загально дозвільного режиму, що отримав своє закріплення зокрема у ч. 1 ст. 19 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР (далі – Конституція України) [6].

О. Савинець та В. Карелін, досліджуючи проблематику адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних Сил України, не наводячи узагальненого визначення цієї категорії, виділяють такі заходи, як: виконання військово-транспортного обов'язку та проведення призову [7, с. 95]. Із положень, що наводяться Д.Г. Мулявкою за результатами опрацювання проблематики адміністративно-правового забезпечення приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності, слідує розуміння зазначених заходів, подібне до викладеного О. Савинець та В. Кареліним, тобто як поняття, що має комплексний характер, є ширшим від поняття «адміністративно-правові засоби» [8, с. 24]. Л.Л. Палій також виходить із подібного розуміння, виокремлюючи адміністративно-правові заходи щодо забезпечення митної безпеки. Так, дослідниця виділяє: адміністративно-запобіжні заходи, зокрема заходи щодо протидії контрабанді: контрольовані поставки наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; переміщення товарів під негласним контролем [4, с. 7, 149, 151, 167–169]. Зазначені підходи відповідають етимологічному значенню терміну «захід» у сучасній українській мові, що розуміється як, передусім, сукупність або система певних дій або засобів [9, с. 433].

Із наведеного аналізу слідує доцільність сприйняття зазначених заходів як сукупності або системи адміністративно-правових засобів щодо забезпечення економічних інтересів України, поєднаних спільною метою. Адміністративно-правові заходи забезпечення економічних інтересів України реалізуються, передусім, у правозастосовній діяльності уповноважених суб'єктів публічної влади. У юридичній літературі наводиться достатньо широкий їх перелік: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба експортного контролю України, Державна служба статистики України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та деякі інші [10, с. 107–119]. Реалізація відповідних заходів відбувається в межах реалізації компетенції відповідних суб'єктів публічної влади. Так, наприклад, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993 р. № 3659-XII (далі – АМК України) [11] до компетенції АМК України належить розгляд заяви і справи про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведення розслідування за цими заявами і справами. Розгляд відповідних справ, проведення розслідування у відповідних випадках можливо вважати прикладами заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України. Дослідження інших повноважень АМК України та інших суб'єктів владних повноважень – суб'єктів реалізації відповідних заходів

підтверджує наведений вище висновок щодо їх системного характеру, що вимагає істотної підготовки до їх здійснення, суб'єктом якої теж може бути тільки суб'єкт їх здійснення.

Висновки. Отже, врегулювання підстав застосування засобів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України може здійснюватись не тільки за спеціально дозвільним режимом, але й за дозвільним «дозволено все, що не заборонено законом». Такий режим є перспективним щодо діяльності суб'єктів забезпечення економічних інтересів України, яка не носить владного характеру, зокрема суб'єктів господарської діяльності усіх форм власності, громадських організацій тощо. Розвиток загально дозвільного режиму адміністративно-правового регулювання підстав застосування засобів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України становить перспективний напрям подальших наукових досліджень та перспективний напрям розвитку адміністративного законодавства.

Заходи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України – це сукупність або система адміністративно-правових засобів щодо забезпечення економічних інтересів України, поєднаних спільною метою, що реалізуються в межах компетенції уповноважених суб'єктів (наприклад, розгляд АМК України заяв щодо порушень антимонопольного законодавства або розгляд відповідних справ). За своєю правовою природою вони можуть бути реалізовані тільки відповідними суб'єктами публічної влади. Тому, на відміну від адміністративно-правових засобів забезпечення економічних інтересів України, заходи такого забезпечення можуть реалізовуватись виключно у межах публічного адміністрування, що передбачає відповідний напрям подальшого опрацювання методів їх адміністративно-правового регулювання.

Окреслення сутності заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України надає змогу в подальших дослідженнях уточнити характеристику підстави їх реалізації відповідно до визначеного підходу щодо розгляду вказаних заходів не тільки у статичному, але й у динамічному аспекті.

Список літератури:

1. Кельзен Ганс. Чистое учение о праве. Пер. с нем. М.В. Антонова и С.В. Лёзова. Санкт-Петербург : ООО Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2015. 542 с.

2. Горшенев В.М. Теория юридического процесса. Харьков : «Вища школа». 1985. 194 с.

3. Теорія держави і права / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.

4. Палій Л.Л. Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки України : дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Університет державної фіскальної служби України; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 219 с.

5. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України.* 2017. № 5. С. 71–79.

6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. Офіційне видання від 01.10.2010 р. № 72/1 Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

7. Савинець О., Карелін В. Форми, методи та принципи адміністративно-правового забезпечення мобілізації Збройних Сил України. *Social development & Security*. Vol. 9. №. 4. 2019. С. 87–101.

8. Мулявка Д.Г. Адміністративно-правове забезпечення приватної детективної (розшукової) та недержавної охоронної діяльності : автореф. дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Західноукраїнський національний університет. Тернопіль, 2020. 40 с.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

10. Строцький Р.Є. Публічне управління у сфері економіки. URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/may/2149/vnulpurn201582419.pdf.

11. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII. *Відомості Верховної Ради України.* Офіційне видання від 14.12.1993 р.. № 50. Ст. 472.

Lavreniuk Yu.F. ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEANS AND MEASURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF ECONOMIC INTERESTS OF UKRAINE: PROBLEMS OF THE GROUNDS OF APPLICATION

The article is devoted to providing a theoretical assessment of some problematic principles of application of administrative and legal means and measures of administrative and legal support of economic interests of Ukraine, determining on this basis the directions of further development of the science of administrative law.

It is substantiated that the regulation of the grounds for the use of means of administrative and legal support of Ukraine's economic interests can be carried out not only under a special permit regime, but also under the general permit everything that is not prohibited by law is allowed. This regime is defined as promising for the activities of the subjects of economic interests of Ukraine, which is not of an authoritarian nature, in particular, the subjects of economic activity of all forms of ownership, public organizations, etc. The development of the general permitting regime of administrative and legal regulation of the grounds for the application of means of administrative and legal support of economic interests of Ukraine is defined as a promising area of further research and a promising area of administrative legislation.

It is substantiated that measures of administrative and legal support of economic interests of Ukraine are a set or system of administrative and legal means to ensure economic interests of Ukraine, combined with a common goal, implemented within the competence of authorized entities (for example, consideration of antitrust violations consideration of relevant cases). By their legal nature, they can be implemented only by the relevant public authorities. Based on the above, it is concluded that in contrast to the administrative and legal means of ensuring the economic interests of Ukraine, such measures can be implemented only within public administration, which provides for the appropriate direction of further development of methods of administrative and legal regulation.

It is proved that outlining the essence of measures of administrative and legal support of economic interests of Ukraine allows in further research to clarify the characteristics of the basis for their implementation, in accordance with a certain approach to consider these measures not only statically but also dynamically.

Key words: *administrative and legal means, administrative and legal measures, administrative and legal support, economic interest, state interest.*

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.34
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/011

Бугера С.І.
Міжвідомчий науково-дослідний центр з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України

ТРАНСНАЦІОНАЛЬНА ОРГАНІЗОВАНА ЗЛОЧИННІСТЬ ЯК ЗАГРОЗА ІНВЕСТИЦІЙНІЙ БЕЗПЕЦІ ДЕРЖАВИ

Стаття присвячена дослідженню сутності транснаціональної організованої злочинності як загрози інвестиційній безпеці держави.

Зазначено, що важливою складовою частиною забезпечення економічної безпеки держави є інвестиційна безпека, і зокрема, в частині оцінки можливих загроз від здійснення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства.

Наголошено на тому, що для запобігання використанню транснаціональною організованою злочинністю інвестиційної діяльності зі злочинною метою та удосконалення правового забезпечення інвестиційної безпеки необхідним є: вдосконалення правового механізму впровадження скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства як одного зі способів забезпечення економічної безпеки держави; створення та законодавче закріплення системи оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства; здійснення постійного моніторингу процесу інвестування у стратегічні підприємства та внесення за необхідності відповідних змін і доповнень до чинного законодавства.

Звернено увагу на те, що проект Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України» (№ 5011 від 03.02.2021 року), розроблений Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, визначає основи правового регулювання здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України та порядок проведення оцінки впливу таких інвестицій на національну безпеку України. Прийняття вказаного законопроекту позитивно вплине на захист національних інтересів та безпеки держави оскільки, буде запроваджено відповідну систему оцінки впливу іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення. Крім того, це повинно сприяти економічному розвитку стратегічних підприємств, їх технологічному оновленню на взаємовигідних для інвестора та держави умовах.

Ключові слова: *транснаціональна організована злочинність, економічна безпека, інвестиційна безпека, скринінг інвестицій, стратегічні підприємства.*

Постановка проблеми. Однією з найважливіших складових частин економічної безпеки є інвестиційна безпека, яка забезпечується, зокрема, за умов дотримання граничної норми інвестування, що дає можливість: відтворювати науково-технічний та інтелектуальний потенціал нації; здійснювати розширене відтворення основного капіталу; підтримувати конкурентоспроможність економіки; гарантувати стійке зростання валового внутрішнього продукту на рівні завдань соціально-економічного розвитку і міжнародного співробітництва; створювати стратегічні резерви; долати депресивні явища у регіонах країни; зберігати і відновлювати природні ресурси; утримувати на безпечному рівні екологічні параметри [1].

При цьому залучення потенційних інвесторів та підвищення інноваційної активності підприємств повинно поєднуватись із захистом національних інтересів держави [2, с. 26].

Особливо це є важливим у випадку залучення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства, оскільки існують ризики негативного

впливу на цей процес транснаціональної організованої злочинності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблемних питань забезпечення економічної та інвестиційної безпеки держави, а також протидії транснаціональній організованій злочинності здійснювали такі вчені, як: О.І. Барановський, М.Г. Вербенський, О.С. Власюк, В.О. Глушков, В.М. Дрьомін, Г.П. Жаровська, В.І. Мунтіян та інші. Однак залишаються невирішеними окремі питання ефективної протидії транснаціональній організованій злочинності для забезпечення інвестиційної безпеки держави.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження сутності транснаціональної організованої злочинності як загрози інвестиційній безпеці держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Національній економічній стратегії на період до 2030 року вказується, що пропозиція іноземного капіталу суттєво скоротиться протягом наступних кількох років внаслідок світової пандемії. Така ситуація посилить конкуренцію між країнами за прямі іноземні інвестиції. Згідно з даними Конференції ООН із торгівлі та розвитку (UNCTAD), обсяги глобальних прямих іноземних інвестицій у 2020 році скоротилися на 40 відсотків порівняно з 2019 роком та очікується подальше падіння на 5-10 відсотків у 2021 році. Україна не стала винятком – вже за 10 місяців 2020 року обсяги надходження прямих іноземних інвестицій були майже в 20 разів меншими за відповідний період попереднього року і сягнули 221 млн. доларів США. Частка України в світовому обсязі прямих іноземних інвестицій становить близько 0,1 відсотка, що в рази нижче за інші країни-регіони [3].

При цьому Україна стикається з появою принципово нової форми транснаціональної злочинності, яка відноситься до сегменту злочинів проти національної безпеки. Характерною особливістю нинішнього етапу «дискурсу безпеки» є його поступовий перехід в площину визнання транснаціональної злочинності як основної загрози національній безпеці України, яка за своїми масштабами виходить за межі традиційної кримінальної діяльності, має характеризуватися як «транснаціональна злочинність військово-політичної спрямованості», характерною ознакою якої, зокрема, є намагання дестабілізувати суспільно-політичну ситуацію у країні з метою отримання політичних, економічних преференцій, із претензією на створення кримінальних анклавів, влада в яких має належати лідерам транснаціональних злочинних організацій [4, с. 35–36].

Транснаціональна економічна злочинність нині вважається одним із найзагрозливіших факторів, що руйнують світову економіку, призводять до бідності населення відповідних країн і провокують інші види злочинів [5, с. 247]. Негативним фактором впливу транснаціональна злочинність є і по відношенню до забезпечення національної безпеки держави.

Необхідно зазначити, що відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» [6] національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз. Національні інтереси України –життєво важливі інтереси людини, суспільства і держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток, а також безпечні умови життєдіяльності і добробут її громадян.

Основними національними економічними інтересами є забезпечення економічної стійкості, високої конкурентоспроможності української економіки у світовому економічному середовищі та досягнення на цій основі високих стандартів якості життя населення. При цьому економічна стійкість – це здатність економічної системи витримувати вплив шоків, зокрема тих, які виникають внаслідок реалізації внутрішніх чи зовнішніх загроз, та продовжувати підтримувати стале економічне зростання. Досягнення національних економічних інтересів вимагає формування і реалізації державної політики, спрямованої як на стале нарощення конкурентоспроможності економіки України, так і на поступове зміцнення показників економічної стійкості і, відповідно, невразливості національної економіки до зовнішніх і внутрішніх загроз. Відтак державна політика у сфері забезпечення економічної безпеки має два взаємопов'язаних напрями – напрям розвитку та безпековий напрям. Одним з основних викликів та загрозою у сфері інвестиційно-інноваційної безпеки лишається відсутність механізму оцінки (скринінгу) прямих іноземних інвестицій, які залучаються в об'єкти, що мають стратегічне значення для національної безпеки України [7].

Загалом інвестиційна складова частина займає провідне місце в економічній безпеці країни, а забезпечення реалізації національних інтересів має бути провідною метою інвестиційної політики держави. Процес забезпечення інвестиційної безпеки неможливий без систематичного

проведення оцінювання стану інвестиційної безпеки як самими інвесторами, так і органами державної влади. Значення інвестиційного процесу в умовах трансформації економіки постійно посилюється у зв'язку з розширенням сфер інвестування, ускладнення структури економіки та виникнення нових загроз економічній безпеці держави [8, с. 274, 278].

У Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» вказується про посилення загроз для критичної інфраструктури, що пов'язані з погіршенням її технічного стану, відсутністю інвестицій в її оновлення та розвиток [9]. Тому для стимулювання подальшого економічного розвитку України по індустріально-інноваційному шляху потрібне максимальне використання можливостей прямих іноземних інвестицій і підвищення ефективності процесів їх залучення. Прямі іноземні інвестиції представляють найбільш затребувану форму капіталовкладень, що дозволяє здійснити реалізацію великих і важливих проектів і забезпечує впровадження новітніх технологій у нашій країні. Із моменту надбання незалежності одним із пріоритетних завдань державної політики України є підтримка сприятливого інвестиційного клімату і подальше стимулювання припливу прямих іноземних інвестицій в економіку держави. При цьому інвестиції, на відміну від торгівлі, є могутнішим засобом втручання в економічний суверенітет. Для стабільного розвитку економіки держави важлива не лише кількісна, але і якісна характеристика інвестиційних вкладень. Саме якісна складова частина інвестицій, їхній зміст може викликати виникнення загроз для національної безпеки держави в глобальних масштабах [10, с. 31].

Відповідно до Закону України «Про інвестиційну діяльність» [11] інвестиціями є 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. При цьому інвестиційна діяльність провадиться, зокрема, на основі: іноземного інвестування, що здійснюється іноземними державами, юридичними особами та громадянами іноземних держав; спільного інвестування, що здійснюється юридичними особами та громадянами України, юридичними особами та громадянами іноземних держав. Суб'єктами (інвесторами і учасниками) інвестиційної діяльності можуть бути громадяни і юридичні особи України та іноземних держав, а також держави.

Механізм забезпечення інвестиційної безпеки – це система організаційних, економічних, інституційних та правових заходів впливу на формування стану економічного середовища у державі, що стимулює вітчизняних та іноземних інвесторів досягти такого рівня інвестування економіки, який гарантував би її розширене відтворення та захист національних економічних інтересів, а також своєчасне виявлення, попередження та ліквідацію загроз інвестиційній безпеці держави [12, с. 89].

Необхідно зазначити, що Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України розроблений проект Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України» (№ 5011 від 03.02.2021 року). Проектом Закону пропонується врегулювати питання здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, та визначається порядок проведення оцінки впливу таких інвестицій на національну безпеку України. Основними положеннями законопроекту є: уточнення необхідного понятійного апарату (визначаються поняття: суб'єкт господарювання, що має стратегічне значення для національної безпеки України; правочин щодо здійснення іноземних інвестицій та ін.); визначення принципів здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України, зокрема забезпечення національних інтересів та безпеки України; мінімальність необхідного регулювання, об'єктивності та правової визначеності щодо повноважень і обов'язків державних органів, іноземних інвесторів, що здійснюють інвестиції у стратегічних сферах; визначення видів діяльності, що мають стратегічне значення для національної безпеки України [13].

Таким чином, забезпечення інвестиційної безпеки держави як синергетичного поєднання безпек ієрархічної вертикалі можливе через упорядкування процесу ідентифікації загроз, їх оцінки та заходів реагування на підставі закріплених у рамках єдиної системи формальних і неформальних норм, характеристики та взаємозв'язки яких орієнтовані на повноцінну, комплексну і збалансовану, узгоджену між собою реалізацію функцій державного управління інвестиційною безпекою національної економіки. Важливість комплексного підходу в заходах забезпечення інвестиційної безпеки також полягає в тому, що

загрозам притаманна трансформація з одного ієрархічного рівня на інший [14].

Використання комплексного підходу до забезпечення економічної та інвестиційної безпеки держави забезпечує врахування усіх базових чинників впливу, здійснення їх аналізу для подальшого прогнозування можливих негативних наслідків. Зокрема, це стосується необхідності врахування трансформаційних змін, що відбуваються з транснаціональною організованою злочинністю, які прямо чи опосередковано впливають на національну безпеку держави, знижуючи її рівень. Насамперед, це загрози, пов'язані з можливістю використання транснаціональною економічною злочинністю інвестиційної діяльності як інструменту для ослаблення економічної безпеки держави. Особливо важливим це є у випадку здійснення прямих іноземних інвестицій у стратегічні підприємства, зокрема, оборонної сфери.

При цьому під транснаціональною організованою злочинністю слід розуміти якісно нову форму розвитку національної організованої злочинності, один із вищих рівнів кримінальної еволюції, суб'єктами якої є стійкі злочинні організації, сфера впливу та діяльність яких у вигляді злочинного промислу розповсюджується на декілька держав, групу суміжних держав, регіон, континент або світове співтовариство. Транснаціональна організована злочинність є результатом діяльності організованої злочинності, її трансформації, виходом за межі території однієї держави, внаслідок чого та набула міжнародних, глобальних масштабів. По суті, це один із вищих рівнів кримінальної еволюції, викоренити який практично неможливо, але цілком реально зменшити її негативний вплив на сучасну світову економіку та політику. Організована злочинна діяльність корисливого спрямування, яка представляє собою злочинний промисел, на сучасному етапі розвитку суспільства досить часто спрямовується на отримання не лише матеріальних благ та фінансових ресурсів, а й численних привілеїв зовні нематеріального характеру. Такі привілеї зазвичай полягають у реальній можливості окремих осіб опосередковано впливати на політику держави, напрямок її соціально-економічного розвитку або самим долучатися до управління державою чи окремими її інститутами [15, с. 190, 192–193].

Висновки. Важливою складовою частиною забезпечення економічної безпеки держави є інвестиційна безпека, зокрема, в частині оцінки можливих загроз від здійснення іноземних інвестицій у стратегічні підприємства. Для запобігання використанню транснаціональною організованою злочинністю інвестиційної діяльності зі злочинною метою та вдосконалення правового забезпечення інвестиційної безпеки необхідним є: вдосконалення правового механізму впровадження скринінгу іноземних інвестицій у стратегічні підприємства як одного зі способів забезпечення економічної безпеки держави; створення та законодавче закріплення системи оцінки іноземних інвестицій у стратегічні підприємства; здійснення постійного моніторингу процесу інвестування у стратегічні підприємства та внесення за необхідності відповідних змін і доповнень до чинного законодавства.

Проект Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України» (№ 5011 від 03.02.2021 року), розроблений Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, визначає основи правового регулювання здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України та порядок проведення оцінки впливу таких інвестицій на національну безпеку України. Прийняття зазначеного законопроекту позитивно вплине на захист національних інтересів та безпеки держави, оскільки буде запроваджено відповідну систему оцінки впливу іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення. Крім того, це повинно сприяти економічному розвитку стратегічних підприємств, їхньому технологічному оновленню на взаємовигідних для інвестора та держави умовах.

Список літератури:

1. Закревська Л.М., Заїнчковський А.О. Інвестиційна безпека як складова економічної безпеки. URL: http://dspace.nuft.edu.ua/ jspui/ bitstream/123456789/24529/1/66.pdf (дата звернення: 25.03.2021).

2. Новікова К.І. Інноваційно-інвестиційна безпека: сучасні виклики та загрози. *Науковий вісник Херсонського державного університету.* 2016. Випуск 16. Частина 2. С. 26–30. URL: http://www.ej.kherson.ua/ journal/ economic_16/2/7.pdf (дата звернення: 25.03.2021).

3. Національна економічна стратегія на період до 2030 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 179. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179 (дата звернення: 25.03.2021).

4. Жаровська Г.П. Транснаціональна злочинність як реальна загроза національній безпеці України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27(3). С. 33–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%283%29__10 (дата звернення: 25.03.2021).

5. Тацієнко В. Актуальність дослідження питань протидії транснаціональній економічній злочинності. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 12. С. 244–248. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/12/46.pdf (дата звернення: 25.03.2021).

6. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2018. № 31. Ст. 241. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 25.03.2021).

7. Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року (проект). URL: https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk UA&id =65355ae8-3a6a-47e8-a0fdf4a02adfe66c&title=ProektUkazuPrezidentaUkrainipro Rishennia RadiNatsionalnoiBezpekiIOboroniUkrainiVid-2021-RokuproStrategiiu EkonomichnoiBezpeki UkrainiNaPeriodDo2025-Roku (дата звернення: 25.03.2021).

8. Недашківський М.М., Подгорна К.Ю. Інвестиційна безпека України в сучасних умовах. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України.* 2012. № 1. С. 274–280. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/znpnudps_2012_1_28 (дата звернення: 25.03.2021).

9. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» : затверджено Указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037 (дата звернення: 25.03.2021).

10. Бойчук Р.П. Проблеми правового забезпечення інвестиційної безпеки України. *Право та інновації.* 2017. № 4(20). С. 28–35. URL: https://ndipzir.org.ua/ wp-content/uploads /2017/12/Boychuk20.pdf (дата звернення: 25.03.2021).

11. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 року № 1560-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1991. № 47. Ст. 646. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12#Text (дата звернення: 25.03.2021).

12. Бондарук Т.Г., Бондарук О.С. Інвестиційна безпека держави: стратегічні цілі та механізм забезпечення. *Статистика України.* 2019. № 2. С. 83–91. URL: https://su-journal.com.ua/index.php/journal (дата звернення: 25.03.2021).

13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про здійснення іноземних інвестицій у суб'єкти господарювання, що мають стратегічне значення для національної безпеки України» (№ 5011 від 03.02.2021 року). URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70997 (дата звернення: 25.03.2021).

14. Нікитенко Д.В. Загрози інвестиційній безпеці держави: сутність та класифікація. Електронний журнал *«Ефективна економіка».* 2018. № 12. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?n=12&y=2018 (дата звернення: 25.03.2021).

15. Скулиш Є.Д., Глушков В.О. Поняття транснаціональної організованої злочинності та її співвідношення з тероризмом. *Право і суспільство.* 2012. № 2 С. 190–194. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua /archive/2012/2_2012/42.pdf (дата звернення: 25.03.2021).

Bugera S.I. TRANSNATIONAL ORGANIZATIONAL CRIME AS A THREAT TO THE STATE INVESTMENT SECURITY

The article is devoted to the study of the essence of transnational organized crime as a threat to the investment security of the state.

It is noted that an important component of ensuring the economic security of the state is investment security, and in particular, in terms of assessing possible threats from foreign investment in strategic enterprises.

It is emphasized that in order to prevent the use of transnational organized crime by investment activities for criminal purposes and to improve the legal provision of investment security, it is necessary to: improve the legal mechanism for screening foreign investment in strategic enterprises as one way to ensure economic security; creation and legislative consolidation of the system of evaluation of foreign investments in strategic enterprises; carrying out constant monitoring of the process of investing in strategic enterprises and making appropriate changes and additions to the current legislation if necessary.

Attention is drawn to the fact that the draft Law of Ukraine On Foreign Investment in Business Entities of Strategic Importance for National Security of Ukraine (№ 5011 of 03.02.2021) developed by the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine defines the basics legal regulation of foreign investments in economic entities that are of strategic importance for the national security of Ukraine and the procedure for assessing the impact of such investments on the national security of Ukraine. Adoption of this bill will have a positive impact on the protection of national interests and security of the state as it will introduce an appropriate system for assessing the impact of foreign investment in economic entities of strategic importance. In addition, it should contribute to the economic development of strategic enterprises, their technological renewal on mutually beneficial terms for the investor and the state.

Key words: *transnational organized crime, economic security, investment security, investment screening, strategic enterprises.*

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.98:343.326
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/012

Гончарук Г.М.
Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз
Служби безпеки України

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ СУДОВОЇ ЕКСПЕРТИЗИ БЕЗПІЛОТНИХ ЛІТАЛЬНИХ АПАРАТІВ

У статті проаналізовано сучасний стан і тенденції застосування безпілотних літальних апаратів (БПЛА) у злочинних (протиправних) цілях. Систематизовані види злочинів і правопорушень, які можуть бути скоєні з безпосереднім або опосередкованим застосуванням безпілотних літальних апаратів. Виділено дві групи загроз: умисне застосування БПЛА у злочинних (протиправних) цілях; ненавмисне заподіяння шкоди людям, об'єктам, процесам внаслідок халатності, застосування БПЛА з порушенням встановлених правил, унаслідок невмілого керування або аварії БПЛА.

Проведено аналіз класифікації БПЛА, орієнтованої на інспекторів-криміналістів, слідчих та судових експертів. Запропоновано власну класифікацію можливих сценаріїв злочинного застосування БПЛА виходячи з характеру та функціональних можливостей корисного навантаження БПЛА. Виділено такі класифікаційні групи: 1) застосування БПЛА, оснащених засобами ураження; 2) застосування БПЛА, оснащених засобами стеження (негласного отримання інформації); 3) застосування БПЛА, оснащених засобами радіоелектронної боротьби; 4) застосування БПЛА для транспортування нелегальних вантажів; 5) застосування БПЛА для скоєння актів вандалізму і псування майна. У відособлену класифікаційну групу, що отримала назву «надзвичайні події при експлуатації БПЛА», виділені кримінальні сценарії, пов'язані зі неумисними діями, аварійними ситуаціями, що спричинили тяжкі наслідки чи значну матеріальну шкоду.

Проведено аналіз переліку орієнтовних питань, які вирішуються експертами СБУ під час проведення судових експертиз та експертних досліджень БПЛА, які призначені для радіоконтролю і перехоплення систем мобільного зв'язку, фото-, відеоконтролю за об'єктами на місцевості.

На підставі класифікації сценаріїв злочинного застосування БПЛА надано пропозиції щодо діагностичних, класифікаційних, ідентифікаційних, ситуаційних завдань судової експерти БПЛА та сформульовано розширений перелік орієнтовних питань, які вирішуються експертами експертних підрозділів СБУ під час проведення судових експертиз та експертних досліджень БПЛА.

Ключові слова: *безпілотні літальні апарати, БПЛА, судова експертиза, експертні дослідження, загрози, тероризм, приховане стеження.*

Постановка проблеми. Завдяки здешевленню виробництва БПЛА при одночасному розширенні їх можливостей і поліпшенні характеристик БПЛА набули повсюдного поширення серед приватних, комерційних, урядових і неурядових споживачів, а також у злочинному світі. Зважаючи на досвід, набутий Україною в ході відсічі російській гібридній агресії, а також світові тенденції використання БПЛА у протиправних цілях, перед українськими науковцями, які досліджують питання створення і використання БПЛА, постає завдання щодо забезпечення правоохоронців, учасників судочинства, законодавців актуальною науково-технічною інформацією стосовно фактичних та потенційних можливостей БПЛА, які становлять загрозу суспільству. Невід'ємною

складовою частиною цієї роботи є систематизація видів злочинів і правопорушень, які можуть бути скоєні із безпосереднім або опосередкованим застосуванням БПЛА. Із метою належного судово-експертного забезпечення розслідування злочинів, які вчиняються з використанням БПЛА, у Службі безпеки України у 2020 році запроваджено новий для України вид судової експертизи – експертиза безпілотних літальних апаратів [2]. Зазначена судова експертиза не має належного методологічного апарату.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання аналізу і систематизації загроз, які несуть БПЛА дослідили Дудуш А.С., Тютюнник В.О., Резніченко О.А., Гогонянц С.Ю. [4]. Питання класифікації БПЛА та її значення в правоохоронній діяльності і законодавчому регулюванні досліджували Білоус В.В. [1; 5], Пономаренко А.В., Коллер Ю.С. [6]. У роботі старшого викладача Національної академії внутрішніх справ Примака Р.М. проведено аналіз наявних класифікацій БПЛА та обґрунтовані пропозиції щодо розроблення окремої методики експертного дослідження БПЛА [7].

Постановка завдання. Мета статті полягає в систематизації злочинів і правопорушень, які можуть бути скоєні із безпосереднім або опосередкованим застосуванням безпілотних літальних апаратів; наданні пропозицій щодо основних завдань судової експерти БПЛА та формулювання розширеного переліку орієнтовних питань, які вирішуються експертами експертних підрозділів СБУ під час проведення судових експертиз та експертних досліджень БПЛА.

Виклад основного матеріалу дослідження. Непомітність, велика висота і швидкість польоту, можливість переносити вантажі роблять БПЛА потенційно небезпечними практично для всіх сфер життєдіяльності. Зважаючи на це, все більше країн світу запроваджує нормативно-правове регулювання використання БПЛА та переймається оцінкою небезпек, які становлять БПЛА. Зважаючи, що все частіше БПЛА стають інструментом злочину, юристи-науковці проводять дослідження, спрямовані на розвиток методологічного апарату судової експертизи БПЛА та запровадження нормативно-правових актів, які б регулювали питання реєстрації і використання БПЛА.

Спеціалізовану класифікацію БПЛА, орієнтовану на інспекторів-криміналістів, слідчих, судових експертів, суддів, запропонував Р.М. Примак. Він розмежував БПЛА на такі групи:

1. Не заборонені (вільне зберігання та використання на території України). Не несуть за собою жодної юридичної відповідальності.

2. Обмежені в доступі (можливе використання за умови наявності відповідного дозволу органів влади (обов'язкова реєстрація засобу, ліцензія, право на керування). У разі порушення умов використання особа притягується до адміністративної відповідальності.

3. Заборонені до зберігання та використання (можливе застосування тільки ЗСУ та воєнізованими підрозділами МВС, МНС, ПС України. Відповідно до своїх тактико-технічних характеристик у разі злочинних намірів чи халатності особи, що їх використовує, може призвести до тяжких наслідків). Незаконне зберігання та використання тягне за собою кримінальну відповідальність [7].

Класифікацію небезпек (загроз), які створює використання БПЛА, почнемо з поділу їх на дві великі групи. Перша група загроз – це *умисне застосування* БПЛА у злочинних (протиправних) цілях.

Другу групу загроз можна охарактеризувати як *ненавмисне* заподіяння шкоди людям, об'єктам, процесам внаслідок халатності, застосування БПЛА з порушенням встановлених правил, внаслідок невмілого керування, внаслідок аварії БПЛА. Цю групу загроз не слід недооцінювати, адже зважаючи, що нині на озброєнні Збройних Сил України з'явилися ударні БПЛА, які є носіями авіаційних бомб, помилка (необережність) пілота-оператора чи обслуговуючого персоналу може спричинити тяжкі наслідки.

Безпілотні літальні апарати мають цікаву властивість, яку можна назвати знеособленість. Її суть полягає в тому, що БПЛА, який використовується як знаряддя правопорушення, не дозволяє встановити особу правопорушника, навіть якщо сам БПЛА був затриманий і вилучений правоохоронцями «на гарячому». Ця властивість стала в нагоді злочинцям.

Із метою підвищення обізнаності інспекторів-криміналістів, слідчих, інших учасників судочинства, законотворців та спеціалістів із безпеки стосовно злочинних (протиправних) дій, в яких знаряддям злочину є БПЛА або в яких використання БПЛА сприяє вчиненню злочину, на підставі дослідження сценаріїв застосування БПЛА виділимо класифікаційні групи злочинного застосування БПЛА.

Тероризм, диверсії. Найбільшою загрозою для безпеки громадян є безпосереднє використання БПЛА для скоєння терористичного акту.

Найбільш небезпечними загрозами застосування БПЛА в терористичних цілях вважається оснащення їх радіаційною, хімічною та біологічною зброєю, вибухівкою для здійснення атак по об'єктах критичної інфраструктури, по місцях скупчення людей, для здійснення замахів на політичних діячів [4].

Для вчинення терористичного акту можуть застосовуватися як ударні БПЛА, так і БПЛА цивільного призначення (наприклад, використання сільськогосподарських БПЛА для розпорошення отруйних речовини, запалювальних сумішей, радіоактивні матеріалів). Ударні БПЛА можуть бути виготовлені промисловим або кустарним способом. Терористичний акт здійснюється шляхом застосування бортових засобів ураження. Різновидом ударних БПЛА є «дрони-камікадзе».

До БПЛА для вчинення терористичних актів відносяться БПЛА, спеціально розроблені, модернізовані або пристосовані для несення озброєння та інших засобів ураження.

На підставі викладеного виділимо першу класифікаційну групу злочинного застосування БПЛА – *застосування БПЛА, оснащених засобами ураження*.

Незаконне стеження, *шпигунство.* Найпоширенішим видом цільового навантаження сучасних БПЛА є різноманітні оптико-електронні засоби, а саме: фотоапарати, відеокамери, інфрачервоні камери (тепловізори), прилади нічного бачення, їх поєднання. Крім цього, на БПЛА застосовуються засоби радіоелектронної розвідки, призначені для визначення місцезнаходження радіоелектронних засобів, радіоконтролю і перехоплення систем мобільного зв'язку, так звані «кетчери».

Такі БПЛА можуть вивчати розташування об'єктів на місцевості, графіки і маршрути руху, системи охорони об'єктів, здійснювати ціле наведення, перехоплювати переговори. У деяких випадках сам факт використання БПЛА для здійснення ціленаведення чи підготовки злочину може залишитись поза увагою слідчо-оперативної групи, свідків чи потерпілих.

Нині на озброєнні деяких країн світу перебувають розвідувальні БПЛА, здатні долати тисячі кілометрів, незаконно перетинати повітряний простір інших держав, вести збір інформації про воєнні об'єкти, кількісний та якісний склад озброєння і військової техніки, час зосередження та розгортання угрупувань противника, місця розташування вогневих позицій, систему управління та зв'язку, систему протиповітряної оборони тощо.

БПЛА оснащені відеокамерами і все частіше використовуються для незаконного спостереження за громадянами без їх згоди. Завдяки своїм властивостям БПЛА здатні «заглядати» у вікна квартир, спостерігати за людьми на закритих територіях. Фото- та відеоматеріали, отримані таким шляхом, можуть використовуватись злочинцями для шантажу. Таке застосування БПЛА кваліфікується як порушення недоторканності приватного життя.

Таким чином, об'єднаємо перелічені сценарії застосування БПЛА у другу класифікаційну групу – *застосування БПЛА, оснащених засобами стеження (негласного отримання інформації)*.

Радіоелектронна боротьба. Із метою сприяння терористичним організаціям можуть застосовуватись БПЛА, оснащені комплексами радіоелектронної боротьби, які створюють перешкоди радіоелектронним засобам різного призначення, зокрема засобам електрозв'язку, засобам протиповітряної оборони, засобам радіонавігації.

Найбільш релевантною до дій такого роду є стаття 363-1 КК України. (Перешкоджання роботі електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних мереж чи мереж електрозв'язку шляхом масового розповсюдження повідомлень електрозв'язку). Разом із цим з огляду на можливі тяжкі наслідки також убачається логічним доповнити статтю 113 КК України (Диверсія), адже створення перешкод нормальному функціонуванню мереж електрозв'язку ослаблює державу та доповнити статтю 360 КК України (Умисне пошкодження або руйнування телекомунікаційної мережі), адже радіоперешкоди також можуть призвести до припинення надання телекомунікаційних послуг.

Отже, виділимо третю класифікаційну групу злочинного застосування БПЛА – *застосування БПЛА, оснащених засобами радіоелектронної боротьби*.

Транспортування нелегальних вантажів. У цьому сценарії БПЛА транспортують товари і засоби, заборонені законом для вільної реалізації громадянами – наркотичні речовини, зброя тощо, а також використовуються для транспортування контрабанди через митний кордон.

Широке використання злочинцями БПЛА для транспортування нелегальних речей зумовлено тим, що навіть вилучивши БПЛА як речовий доказ, правоохоронцям вкрай важко буде встановити особи злочинців. Для запобігання використанню БПЛА для транспортування нелегальних вантажів у багатьох країнах світу запроваджується

заборона продажу БПЛА без реєстрації власника. В Україні є прецеденти притягнення до адміністративної відповідальності громадян, які використовували БПЛА для контрабанди.

Отже, визначимо четверту класифікаційну групу – *застосування БПЛА для транспортування нелегальних вантажів*.

Польоти в заборонених зонах, вандалізм і псування майна. У багатьох країнах світу мали місце інциденти, коли БПЛА залітали на території аеропортів, чим створювали серйозну загрозу безпеці польотів. Крім того, мали місце акти вандалізму і псування майна, скоєні із застосуванням БПЛА. БПЛА мають чималу масу, тому навіть випадкове зіткнення його з будь-яким об'єктом може заподіяти цьому об'єкту істотних пошкоджень. Для скоєння актів вандалізму злочинці оснащують БПЛА ємностями з фарбою, запалювальною сумішшю.

Таким чином, сформулюємо п'яту класифікаційну групу сценаріїв – *застосування БПЛА для скоєння актів вандалізму і псування майна*.

БПЛА здатен рухатись автономно, на великій висоті з великою швидкістю, нести вантаж, тому природно, що він може стати об'єктом судової експертизи під час розслідування справ про аварії, авіаційні пригоди, справ про заподіяння матеріальної шкоди.

Невміле поводження, недотримання встановлених правил, необережність, недбале ставлення до посадових обов'язків персоналом, який експлуатує БПЛА, може призвести до скоєння злочинів, передбачених такими статтями КК України, таких як «Порушення правил повітряних польотів», «Порушення правил використання повітряного простору», «Службова недбалість», «Порушення правил польотів або підготовки до них».

Зазначені кримінальні сценарії, що спричинили тяжкі наслідки чи значну матеріальну школу, виділяються у відособлену класифікаційну групу, якій пропонується дати узагальнену назву – *надзвичайні події при експлуатації БПЛА*.

З огляду на можливі сценарії злочинного, протиправного або необережного використання БПЛА, з метою встановлення фактичних даних (фактів) та обставин певних явищ та процесів, що мають значення для кримінального провадження, вирішення господарської, адміністративної справи, справи про адміністративне правопорушення, постала необхідність проведення експертних досліджень і судової експертизи БПЛА.

У 2020 році в Службі безпеки України запроваджено новий вид судової експертизи – експертиза безпілотних літальних апаратів [2].

Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень у системі Служби безпеки України встановлено перелік орієнтовних питань, які вирішуються експертами СБУ під час проведення судових експертиз та експертних досліджень БПЛА:

Які технічні характеристики та функціональні можливості БПЛА?

Яке функціональне призначення БПЛА та його складових частин?

Чи міститься інформація на носіях інформації БПЛА? Якщо так, то якого характеру?

Чи в працездатному стані знаходиться корисне радіоелектронне навантаження БПЛА? [3].

Зазначені питання сформульовані для експертної спеціальності – дослідження безпілотних літальних апаратів (БПЛА), які призначені для радіоконтролю і перехоплення систем мобільного зв'язку, фото-, відеоконтролю за об'єктами на місцевості (індекс експертної спеціальності 10.26). Ця спеціальність відповідає другій групі сценаріїв злочинного застосування БПЛА – *застосування БПЛА, оснащених засобами стеження (негласного отримання інформації)*.

Із метою сприяння подальшому становленню методологічного апарату експертизи БПЛА сформулюємо основні завдання та перелік орієнтовних питань, які вирішуються під час проведення судових експертиз та експертних досліджень БПЛА:

Діагностичні завдання:

Визначення типу, моделі БПЛА.

Визначення походження, технічного стану, способу виготовлення БПЛА.

<u>Орієнтовний перелік вирішуваних питань (діагностичні завдання):</u>

Чи є наданий об'єкт БПЛА? До якого саме типу БПЛА він належить?

Чи є наданий об'єкт БПЛА військового призначення?

До якого класу відноситься БПЛА за цільовим призначенням?

До якого класу відноситься БПЛА за характеристикою дальності польоту?

Яка державна приналежність БПЛА? Чи має БПЛА розпізнавальні знаки, реєстраційні номери?

Коли і де виготовлений БПЛА (країна, підприємство-виробник, дата виготовлення, серійний номер)?

Чи є надані об'єкти уламками БПЛА?

Чи є надані об'єкти компонентами для виготовлення БПЛА?

Яка апаратура встановлена на БПЛА в ролі корисного навантаження? Який технічний стан

апаратури? Які види інформації отримував БПЛА в ході польоту?

Чи має БПЛА пристрій реєстрації отриманої інформації? Чи дозволяє технічний стан пристрою реєстрації отримати доступ до накопиченої інформації?

Класифікаційні завдання (групова ідентифікація):

Визначення належності технічних засобів до компонентів БПЛА військового призначення.

Визначення типу БПЛА за компонентами (частинами) виявленими на місці події? Наприклад, визначення класу БПЛА за уламком крила (за частинами двигуна). Визначення дальності дії каналу управління за радіоелектронним блоком БПЛА.

Орієнтовний перелік вирішуваних питань (класифікаційні завдання):

До якого типу БПЛА належать надані компоненти (частини)?

Чи можуть належать надані технічні засоби до цільового навантаження розвідувального БПЛА?

Ідентифікаційні завдання:

Встановлення наявності чи відсутності зв'язку між БПЛА, виявленим на місці події, та пультом управління, вилученим у конкретної особи.

Орієнтовний перелік вирішуваних питань (ідентифікаційні завдання):

Чи є наданий технічний засіб «А» пультом управління БПЛА «Б»?

Який з технічних засобів «А», «Б», «В» є пультом управління БПЛА «Д»?

Чи є наданий БПЛА «А» тим засобом, який створював перешкоди технічному засобу «Б».

Ситуаційні завдання:

Визначання завдання, яке виконував БПЛА (визначення мети польоту).

Визначення запрограмованих та фактичних параметрів польоту.

Визначення причин аварії, падіння, пошкодження, несправності БПЛА.

Визначення обставин застосування БПЛА засобів ураження.

Орієнтовний перелік вирішуваних питань (ситуаційні завдання):

Скільки часу БПЛА перебував в польоті від моменту зльоту до падіння? Яку відстань подолав БПЛА за час польоту?

Чи можливо встановити маршрут і траєкторію польоту БПЛА?

Яка безпосередня причина падіння, пошкодження, несправності БПЛА?

Чи здійснював оператор БПЛА маневр ухилення від засобів протиповітряної оборони?

Чи отримав оператор БПЛА інформацію про місце, час і причину падіння БПЛА?

Чи було застосування бортових засобів ураження наслідком:

1) навмисних дій оператора?

2) помилкових дій оператора?

3) несправності (програмного збою) бортових систем БПЛА?

4) несправності (програмного збою) наземної системи управління БПЛА?

5) втручання в систему керування БПЛА сторонніх осіб?

Чи здійснював БПЛА передавання отриманої інформації під час польоту?

Який максимальний час БПЛА може перебувати в польоті? Яку максимальну відстань може пролетіти БПЛА?

Яким чином здійснювалося керування БПЛА? На якій максимальній дальності може перебувати БПЛА від наземної станції управління?

Чи потребує дозволу перебування БПЛА іноземної держави в повітряному просторі України?

Висновки. На етапі становлення експертних досліджень БПЛА актуальним є питання розроблення науково-методичного апарату для їх проведення. Вагомим підґрунтям цієї роботи має стати ґрунтовний аналіз можливих сценаріїв злочинного застосування БПЛА, досвід вітчизняних експертних установ, набутий у ході експертних досліджень БПЛА, вилучених в районі проведення АТО, ООС, а також досвід, пов'язаний з експертними дослідженнями, які проводились у рамках розслідування авіаційних катастроф та інцидентів.

Основними напрямками наукової роботи за тематикою правового регулювання сфери використання БПЛА вважаються такі: розроблення пропозицій щодо запровадження нормативно-правових актів, які б регулювали питання реєстрації і використання БПЛА, розроблення спеціалізованих методик експертних досліджень БПЛА, дослідження питання доцільності створення криміналістичних колекцій компонентів БПЛА.

Список літератури:

1. Білоус В.В. Класифікація безпілотних літальних апаратів та її значення для криміналістичної практики. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : зб. наук. пр.* Харків, 2016. Вип. 16. С. 47–57.

2. Наказ ЦУ СБУ від 13 березня 2020 № 80 «Про затвердження Змін до Положення про експертно-кваліфікаційну комісію Служби безпеки України та атестацію судових експертів». *Верховна Рада України* : офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0310-20#Text (дата звернення: 29.03.2021).

3. Наказ ЦУ СБУ від 29 травня 2015 № 371 «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень в системі Служби безпеки України». *Верховна Рада України* : офіційний сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0738-15#Text (дата звернення: 29.03.2021).

4. Дудуш А.С., Тютюнник В.О., Резніченко О.А., Гогонянц С.Ю., Сучасний стан та проблеми протидії мало висотним, низько швидкісним та малорозмірним БПЛА. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони.* № 1(31). 2018. С. 121–131.

5. Білоус В.В. Особливості впровадження в криміналістичну практику безпілотних літальних технологій, апаратів і систем. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică = Национальный юридический журнал: Теория и практика*. 2016. № 5. С. 170–175.

6. Пономаренко А.В, Коллер Ю.С. Правові засади використання безпілотних літальних апаратів в Україні. *Наука і правоохорона.* № 1(39). 2018. С.116–123.

7. Примак Р.М. Щодо можливості створення та використання криміналістичних обліків безпілотних літальних пристроїв. *Теорія та практика судово-експертної діяльності.* 2018. С. 348–350.

Honcharuk H.M. INTRODUCTION AND FORMATION OF FORENSIC EXAMINATION OF UNMANNED AERIAL VEHICLES

The article analyzes the current state and trends in unmanned aerial vehicles (UAV) for criminal (illegal) purposes. Systematized crimes and offenses can be committed with the direct or indirect use of unmanned aerial vehicles. There are two groups of threats: intentional use of UAV for criminal (illegal) purposes; unintentional harm to people, objects, processes due to negligence, the use of UAV in violation of the established rules, due to incompetent management or accident of the UAV.

We analyzed the existing classification of UAV. The classification aims to satisfy the needs of inspectors, investigators, and forensic experts. We proposed our own classification of possible scenarios of criminal use of UAV. It was based on the nature and functionality of the UAV payload. The following classification groups were distinguished: 1. use of UAV equipped with means of destruction; 2. use of UAV equipped with surveillance means (a secret receipt of information); 3. use of UAV equipped with electronic warfare; 4. use of UAV for transportation of illegal cargo; 5. use of UAV for acts of vandalism and damage to property.

Also, we added a separate classification group, called emergencies in the operation of UAV, that includes selected criminal scenarios related to unintentional acts, accidents that caused serious consequences, or significant material damage.

We analyzed the list of probable issues that the Security Service of Ukraine experts handle during forensic examinations and expert researches of UAV. Those investigations are designed for radio control and interception of mobile communication systems, photo and video surveillance.

Based on the classification of scenarios of criminal use of UAV, we provided suggestions on diagnostic, classification, identification, situational tasks of forensic examinations of UAV, and an expanded list of indicative issues that are usually addressed by experts of the Security Service of Ukraine units during forensic examinations and expert researches of UAV.

Key words: *unmanned aerial vehicles, UAV, forensic examinations, expert researches, threats, terrorism, covert surveillance.*

УДК 343.98:343.344
DOI https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.2/013

Томков О.М.
Академія Державної пенітенціарної служби

ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ КРИТЕРІЙ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ПРОЦЕСІ ПРОТИДІЇ КРИМІНАЛЬНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ НЕЗАКОННОГО ОБІГУ ЗБРОЇ, ЩО ВЧИНЯЄТЬСЯ ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Стаття присвячена висвітленню поняття і сутності «інформації» як основного критерію інформаційно-аналітичного забезпечення під час протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю. Досліджено та запропоновано погляди науковців щодо визначення понять «інформація», «інформаційне забезпечення», «інформаційно-аналітичне забезпечення». Визначено підходи для виявлення оперативно-розшукової інформації під час протидії незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю. Зазначено, що за допомогою інформаційно-аналітичного забезпечення здійснюється зростання ефективності протидії злочинності; підвищується рівень оперативної обізнаності працівників оперативних підрозділів, які здійснюють профілактику та виявлення кримінальних правопорушень; встановлюється взаємодія між підрозділами НПУ; покращується профілактична робота з особами, які перебувають на обліках в НПУ тощо. Доведено, що особливістю створення, накопичення та використання обліків вбачає наявність у їх архівах специфічної інформації, яка має дані про об'єкти, що дозволяють їх ідентифікувати, встановити причетність до злочинної діяльності в минулому. Досліджено, що правильно організоване інформаційно-аналітичного забезпечення сприяє прийняттю ефективних управлінських рішень, зокрема в діяльності оперативних підрозділів НПУ під час протидії незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю. Здійснено поділ оперативно-розшукової інформації, яка є в структурі інформаційно-аналітичного забезпечення оперативних підрозділів, за показниками новизни і циклічності надходження.

Проаналізовано практичну роботу оперативних підрозділів Національної поліції України та досліджено наукову літературу. На основі таких досліджень пропонується класифікація інформації, отриманої під час здійснення протидії оперативними підрозділами Національної поліції України кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю.

Ключові слова: *зброя, інформаційно-аналітичне забезпечення, інформація, кримінальне правопорушення, організована злочинність, протидія.*

Постановка проблеми. У теперішній теорії оперативно-розшукової діяльності до протидії кримінальним правопорушенням можна віднести планування оперативно-розшукової діяльності, інформаційно-аналітичне забезпечення, аналіз та оцінку оперативної обстановки, взаємодію в оперативно-розшуковій діяльності, нагляд та контроль за оперативно-розшуковою діяльністю, фінансове забезпечення оперативно-розшукової діяльності [1, с. 429]. Організація ОРД оперативних підрозділів НПУ неподільно поєднана з інформацією, яка є предметом, знаряддям та результатом цієї діяльності [2, с. 62]. Система, завдячуючи інформаційним процесам, може проводити належну взаємодію з навколишніми ситуаціями, здійснювати координацію відносин власних компонентів, визначати їх рух до наперед встановленої мети.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання інформаційно-аналітичного забезпечення роботи оперативних підрозділів досліджували такі науковці: В. Василинчук, А. Вилков, О. Бандура, В. Журавльов А. Іщенко, І. Козаченко, В. Колпаков, Я. Контратьєв, О. Користін, Є. Лук'янчиков, А. Мовчан, Д. Никифорчук, Ю. Орлов, В. Ортинський, М. Погорецький, В. Регульський, Л. Скалозуб, М. Стрельбицький, М. Швець та інші вчені, які є представниками різних галузей правової науки. На даний час, коли ведеться боротьба зі злочинністю різними

шляхами, найбільш ефективнішим є здійснення оперативно-розшукової діяльності, а саме комплексу гласних і негласних розвідувальних, пошукових та контррозвідувальних заходів, що проводяться за допомогою оперативно-технічних засобів.

Постановка завдання – визначити поняття, сутність та мету «інформації» як основного критерію інформаційно-аналітичного забезпечення при протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю.

Виклад основного матеріалу. Інформація є основним критерієм інформаційно-аналітичного забезпечення, за відсутності якої планомірно і правильно здійснювати управлінський процес нереально [3, с. 45]. Закон України «Про інформацію» у ст. 1 визначає «інформацію» як будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. За змістом інформація поділяється на такі види: інформація про фізичну особу; інформація довідково-енциклопедичного характеру; інформація про стан довкілля (екологічна інформація); інформація про товар (роботу, послугу); науково-технічна інформація; податкова інформація; правова інформація; статистична інформація; соціологічна інформація; інші види інформації [4].

В. Регульський під інформаційним забезпеченням ОРД розуміє циклічний процес пошуку, збирання, зберігання, переосмислення, опрацювання, видачі інформації та її використання для прийняття оперативно-тактичних та інших правоохоронних рішень, пов'язували його з вивченням й оцінкою оперативної обстановки, з ефективністю профілактичної роботи оперативних підрозділів, з оцінкою їх роботи щодо розкриття кримінальних правопорушень, розшуку осіб, що пропали безвісти тощо [5, с. 12]. М. Швець стверджує, що системою інформаційного забезпечення правоохоронних органів є комплекс взаємопов'язаних заходів, методів і засобів (соціально-політичних, науково-методичних, техніко-економічних й організаційно-правового характеру), що реалізують створення й функціонування технології процесів збирання, переробки, видачі (відображення), передачі, використання, а також зберігання інформації з метою здійснення ефективної діяльності правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю [6, с. 13]. А. Вилков вказує, що інформаційне забезпеченням – це управлінська діяльність ОВС щодо організації збирання, систематизації й направленому розповсюдженню комплексу відомостей, необхідних для успішної боротьби зі злочинністю [7, с. 154]. Я. Кондратьєв, розглядаючи інформаційне забезпечення діяльності оперативних підрозділів у сфері запобігання кримінальним правопорушенням, зазначав, що воно є специфічною системою державної діяльності, яка ґрунтується на нормативно-правових та організаційно-управлінських засадах, передбачає широке застосування технічних засобів і наукових методик пошуку, обробки, збору та зберігання інформації, що спрямована на створення умов для оптимального використання інформаційних даних і відомостей, необхідних для ефективного запобігання злочинам [8, с. 17]. В. Журавльов, дослідивши питання інформаційного забезпечення оперативно-розшукової діяльності підрозділів з боротьби з організованою злочинністю, вказує, що це поняття є ширшим, ніж поняття оперативних обліків, і є засобом ОРД. Аналізуючи поняття інформаційно-аналітичного забезпечення в контексті досліджуваної проблеми, науковець відзначив важливість інформаційно-аналітичного забезпечення боротьби із урахуванням специфіки сучасної організованої злочинності, що диктує необхідність розробки та впровадження в практичну діяльність системи активної інформаційної розвідки [9, с. 14].

Для виявлення оперативно-розшукової інформації в теорії ОРД визначено різні підходи. Під час протидії незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю, до такої можна віднести: 1. Відомості, що описують оперативну обстановку, оперативно-розшукові та профілактичні заходи, психологічні риси та прикмети злочинців, способи вчинення кримінальних правопорушень, про обставини, що відіграють важливу роль у здійсненні оперативно-розшукових заходів, негласних слідчих (розшукових) дій та їхньому плануванні, сприянні у кримінальному провадженні, а також проведенні оперативно-аналітичної роботи [10, с. 15]; 2. Відомості, які беруться до уваги на стадіях управління [11, с. 68]; 3. Дані про стан оперативно-розшукових засобів і сил, комплекс первинних даних про осіб, які причетні до підготовки кримінальних правопорушень, про умови, під час яких здійснюється робота Національної поліції у боротьбі із організованою злочинністю [12, с. 20]; 4. Відомості, які отримані законним шляхом оперативними підрозділами за допомогою гласних та негласних сил, заходів та засобів, які важливі для визначення

обставин вчинення кримінального правопорушення і викриття винних осіб [13, с. 14]; 5. Дані про оперативну обстановку в певному районі чи території, які включають відомості, які отримані від проведення спеціальних заходів по боротьбі із організованою злочинністю [14, с. 33–35].

Аналіз і синтез одержаної інформації створює підґрунтя діяльності людини. Зазвичай поняття «інформація» застосовують у значенні початкових відомостей, які люди передають письмово, усно або іншим способом (технічні засоби, умовні сигнали тощо) [15, с. 183]. За допомогою інформації можна досягти максимальної точності, визначеності під час прийняття рішень, здійснювати підготовку необхідних документів, узагальнювати досвід діяльності державних органів, організацій та установ. На нашу думку, пошук та оцінка інформації, її якісне використання є важливою ознакою управління.

Інформаційно-аналітичне забезпечення є необхідним елементом під час здійснення протидії оперативними підрозділами кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю. Правильно організоване інформаційно-аналітичного забезпечення сприяє прийняттю ефективних управлінських рішень, зокрема в діяльності оперативних підрозділів НПУ. Інформаційно-аналітичне забезпечення – це сукупність заходів зі збирання, обробки, класифікації, аналізу і реалізації інформації, яка потрібна оперативним підрозділам для якісного використання засобів, сил, форм і заходів з метою протидії злочинності [16, с. 26].

Важливо зазначити, що інформаційно-аналітичне забезпечення ОРД передбачає: підвищення рівня оперативної обізнаності працівників оперативних підрозділів, які здійснюють профілактику та виявлення кримінальних правопорушень; зростання ефективності протидії злочинності; встановлення взаємодії між підрозділами НПУ; покращення профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліках в НПУ; впровадження контролю за оперативно-службовою діяльністю підрозділів НПУ; своєчасне вжиття заходів, спрямованих на попередження вчинення кримінальних правопорушень відповідним колом осіб; якість реагування на заяви та повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення. Особливістю створення, накопичення та використання обліків вбачає наявність у їх архівах специфічної інформації, яка відноситься даних про об’єкти, що дозволяють їх ідентифікувати, встановленню причетності до злочинної діяльності в минулому.

Оперативно-розшукову інформацію у структурі інформаційно-аналітичного забезпечення оперативних підрозділів за показниками новизни і циклічності надходження можна поділити на два види:

− первинна інформація, що має оперативний інтерес;

− інформація, яка накопичена, перевірена, оцінена після проведення оперативно-розшукових заходів і може використовуватись для боротьби зі злочинністю [17, с. 97].

На нашу думку, вказані вище види інформації, постійно взаємодіючи між собою, показують стадії інформаційно-аналітичного забезпечення ОРД оперативних підрозділів НПУ. Взявши це до уваги, під час протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю, працівники оперативних підрозділів в першу чергу працюють саме з первинною інформацією. Після здійснення перевірки такої інформації та надання більш конкретних завдань негласним джерелам стає відомою детальніша інформація, яка знову накопичується та перевіряється. Завдяки ефективній аналітичній роботі накопичується первинна інформація [18, с. 43]. Потім ця інформація допомагає під час здійснення ОРЗ, НСРД, після проведення яких появляється більш розширена інформація, яку також аналізують. Можна зробити висновок, що рух інформації в таких умовах є періодичним, тому частково поновляється після кожного періоду. Урахування на практиці необхідності постійного накопичення та аналізу інформації необхідно створити певні передумови ефективності інформаційно-аналітичного забезпечення протидії підрозділів карного розшуку злочинам у сфері незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів.

Із власного дослідження практики роботи оперативних підрозділів НПУ та проаналізувавши наукову літературу, пропонуємо класифікувати інформацію, яка отримана під час здійснення протидії оперативними підрозділами НПУ кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю таким чином: 1. Залежно від середовища, яке вона розкриває: інформація, що описує об’єкти ОРД; інформація про заходи, сили і засоби, що застосовують оперативні підрозділи НПУ під час протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю, а також результати такого використання; 2. За рівнем аналізу та обробки:

початкова; проміжна; завершальна; 3. Залежно від того, звідки виникає інформація, вона може бути: зовнішньою (під час здійснення оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій); внутрішньою (під час проведення аналітичної роботи); 4. За способом утворення: індивідуальна; колегіальна; 5. За виконанням функцій: інформація, яка описує об'єкти, які заслуговують оперативної уваги; інформація, яка встановлює завдання, мету, пріоритетні напрями покращення роботи оперативних підрозділів НПУ під час протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю; інформація, яка забезпечує управління організацією протидії оперативними підрозділами НПУ кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю, та покращення їх нормативно-правової бази; 6. За формою існування: ідеальна (у свідомості людини); матеріальна (обладнання, документ; магнітний носій; устаткування; річ; тощо); 7. За способом та стадією отримання: початкова інформація про об'єкти оперативної уваги; інформація, яка отримана під час перевірки початкових відомостей; взявши до уваги ці види інформації – підсумки аналітичних висновків; 8. За періодом часу появи і опрацювання: оперативна; поточна; про наступні або минулі події; 9. За об'ємом фіксації: частково зафіксована; повністю зафіксована; 10. За спроможністю використання: одноразового використання; багаторазового використання; 11. За видом зв'язків у системі оперативно-розшукової діяльності із зовнішнім оточенням:пряма; зворотна; 12. Залежно від природи забезпечення управлінського процесу: оперативнотактична інформація, що допомагає діяльності працівників оперативних підрозділів НПУ; управлінська інформація, що забезпечує роботу керівників оперативних підрозділів; 13. За способом укомплектованості: комплектна; некомплектна; 14. Залежно від того, для чого призначена: тактична; доказова; стратегічна; орієнтуюча;

Висновки. Під час оперативно-розшукової протидії кримінальним правопорушенням у сфері незаконного обігу зброї, що вчиняється організованою злочинністю, до оперативних підрозділів НПУ надходить різноманітна оперативна інформація, яка може стосуватися: певних фактів незаконного обігу вогнепальної зброї, що вчиняється організованою злочинністю; місць незаконного носіння, придбання, передачи вогнепальної зброї, що вчиняється організованою злочинністю; способів виготовлення, зберігання, переховування, пересилання, перевезення, збуту вогнепальної зброї, що вчиняється організованою злочинністю; окремих осіб та груп, причетних до цих фактів та їх кримінальних зв'язків; схем використання коштів, здобутих від незаконного обігу вогнепальної зброї, що вчиняється організованою злочинністю тощо.

За допомогою інформації можна досягти максимальної точності, визначеності під час прийняття рішень, здійснювати підготовку необхідних документів, узагальнювати досвід діяльності державних органів, організацій та установ.

Список літератури:

1. Ноздрін Д.О. До питання організації взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у протидії злочинам у сфері незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів. *Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції.* Одеса : НУ «Одеська юридична академія», 2012. С. 429–431.

2. Овчинский С.С. Оперативно-розыскная информация. Москва : ИНФРА-М, 2000. 122 с.

3. Назаров Н.А. Понятие информации и ее использование в деятельности ОВД. *Труды Киевской ВШ МВД СССР*. Киев, 1984. С. 42–58.

4. Закон України «Про інформацію»: від 02. 10. 1992 р. № 2657-XII із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду : за станом на 09. 07. 2013 р. № 2938-17. URL: http://zakon1.rada.gov.ua.

5. Регульський В.Л. Інформаційне забезпечення ОРД ОВС в сучасних умовах (Проблеми, пошуки, шляхи). *Вісник ЛІВС*. Львів. 1997. № 6. С. 12–13.

6. Полежаев А.П. Технические средства и системы управления в ОВД : учеб. пособие. Ч. 2. Москва : Акад. МВД СССР, 1986. С. 13.

7. Вилков А.А. Роль оперативно-розыскной информации в информационном обеспечении деятельности ОВД. *Совершенствование правоохранительной деятельности ОВД в свете решений XXVII съезда КПСС*. Москва, 1987. С. 154.

8. Кондратьєв Я.Ю. Теоретичні, правові та оперативно-тактичні засади запобігання злочинам оперативними підрозділами кримінальної міліції : монографія. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2004. С. 17.

9. Журавльов В.Ю. Інформаційне забезпечення оперативно-розшукової діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 21.07.04 «Оперативно-розшукова діяльність» ; Нац. унів. внутр. справ України. Харків, 2002. 16 с.

10. Колпаков В.К. Информационный механизм оперативно-розыскной деятельности. *Актуальные вопросы получения, оценки и использования информации в оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр.* Киев, 1986. С. 13–16.

11. Застосування технічних засобів для отримання доказової інформації : монографія. Київ : НАВСУ, 2003. 160 с.

12. Лукашов В.А. О сущности и значении оперативно-разыскной информации. *Информационные сообщения лаборатории проблем оперативно-разыскной работы*. 1970. № 3. С. 18–21.

13. Никифорчук Д.Й. Аналітична робота в оперативно-розшуковій діяльності : навч.-практ. Київ : НАВС, 2012. 152 с.

14. Яковец Е.Н. Основы информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности : учебное пособие. Москва : Щит-М, 2009. С. 266.

15. Ноздрін Д.О. Інформаційно-аналітичне забезпечення протидії органів внутрішніх справ злочинам у сфері незаконного обігу синтетичних наркотичних засобів : теоретичний аспект. *Людина, суспільство, держава : публічно-правовий аспект: Матеріали науково-практичної конференції.* Миколаївський навчальний комплекс Національного університету «Одеська юридична академія», 2012. С. 182–183.

16. Оперативно-розшукова інформація: проблеми реалізації : монографія / за заг. ред. А.М. Подоляки, П.В. Коляди. Суми : Мрія-1, 2003. 226 с.

17. Душейко Г.О. Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації на стадії порушення кримінальної справи : дис. … канд. юрид. наук : 21. 07. 04. Харків, 2001. 268 с.

18. Вишня Б.Я. Інформаційно-пошукові системи в діяльності органів внутрішніх справ : навч. посіб. Дніпропетровськ : ЮА МВС України, 2003. 188 с.

Tomkov O.M. INFORMATION AS THE MAIN CRITERION OF INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT IN RESISTANCE TO CRIMINAL OFFENSES IN THE FIELD OF ILLICIT TRAFFICKING OF WEAPONS COMMITTED BY ORGANIZED CRIME

The article is devoted to the coverage of the concept and essence of information as the main criterion of information and analytical support in resistance to criminal offenses in the field of illicit trafficking of weapons committed by organized crime. The definition of the concepts 'information', information support, information-analytical support is suggested. The approaches to the detection of operational and investigative information against illicit trafficking in weapons committed by organized crime are learnt. Having analyzed the literature and reviewed the materials of the investigation of criminal offenses in the field of illicit trafficking of weapons, committed by organized crime, it can be argued that in order to struggle these criminal offenses effectively, the information must meet a number of requirements, which are named and analyzed in the study. It is noted that with the help of information and analytical support the effectiveness of combating crime is increasing; the level of operational awareness of employees of operational units that carry out prevention and detection of criminal offenses is growing; the interaction between divisions of NPU is being established; the preventive measures with people registered within the NPU is being improved, etc. It is proved that the peculiarity of the creation, accumulation and use of records foresees the presence in their archives of specific information that has data of the objects that allow them to be identified; that allow to establish involvement in criminal activities in the past. The division of operational and investigative information is performed, which is in the structure of information and analytical support of operational units, according to the indicators of novelty and cyclical arrival.

The practical work of operational units of the National Police of Ukraine was analyzed, the scientific literature was investigated. Based on such examinations the classification of information obtained during the counteraction of operational units of the National Police of Ukraine to criminal offenses in the field of arms trafficking in organized crime is suggested.

Key words: *weapons, information-analytical support, information, criminal offense, organized crime, counteraction.*

Відомості про авторів

Бабенко Д.В. – аспірант кафедри господарського та адміністративного права Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

Бевз О.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри екологічного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Бугера С.І. – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник відділу дослідження проблем протидії корупції та загрозам економічній безпеці Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України;

Гончарук Г.М. – провідний науковий співробітник Українського науково-дослідного інституту спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України;

Григоренко Я.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародних відносин, міжнародної інформації та безпеки Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна;

Гуйван П.Д. – кандидат юридичних наук, Заслужений юрист України, професор Полтавського інституту бізнесу Закладу вищої освіти «Міжнародний науково-технічний університет імені академіка Юрія Бугая»;

Гуменюк В.Є. – проректор з адміністративно-господарської діяльності Університету митної справи та фінансів;

Зоріна О.Г. – аспірант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Китайгородська В.В. – аспірантка кафедри цивільно-правових дисциплін і трудового права імені професора О.І. Процевського Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди;

Колдашов А.О. – аспірант кафедри адміністративного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Краснова М.В. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри екологічного права Інституту права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Краснова Ю.А. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України;

Кузьменко О.В. – кандидат педагогічних наук, доцент, доцент кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»;

Лавренюк Ю.Ф. – кандидат наук з державного управління, докторант Національного університету «Одеська юридична академія»;

Лисенко І.В. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувачка кафедри права Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»;

Томков О.М. – аспірант кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології Академії Державної пенітенціарної служби.

НОТАТКИ

НОТАТКИ

Науковий журнал

ВЧЕНІ ЗАПИСКИ
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО

Серія: Юридичні науки

Том 32 (71) № 2 2021

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *С. Канавка*

Адреса редакції:
Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського
м. Київ, вул. Джона Маккейна, 33
Електронна пошта: editor@juris.vernadskyjournals.in.ua
Сторінка журналу: www.juris.vernadskyjournals.in.ua

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.
Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 8,90. Ум. друк. арк. 9,76. Зам. № 0621/209.
Підписано до друку 23.04.2021. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефони +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.