

**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 29 (68) № 4 2018**

**Київ  
2018**

**Головний редактор:**

**Ляшко Олександр Олександрович** – кандидат юридичних наук, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

**Члени редакційної колегії:**

**Берназюк Ян Олександрович** – доктор юридичних наук, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, суддя Верховного суду України;

**Бусол Олена Юріївна** – доктор юридичних наук, завідувач кафедри спеціально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Дорохіна Юлія Анатоліївна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Макаруха Зоряна Мар'янівна** – доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Камінська Наталія Василівна** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Лощихін Олександр Миколайович** – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений економіст України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

**Недюха Микола Петрович** – доктор філософських наук, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри конституційного та міжнародного права Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського, заслужений діяч науки і техніки України, дійсний член Академії наук вищої школи України;

**Скакун Юлія Володимирівна** – кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор Таврійського національного університету 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.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 2 від 28.09.2018 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 з юридичних наук відповідно до Наказу Міністерства освіти і науки України від 28.12.2017 № 1714 (додаток 7)

Сторінка журналу: [www.juris.vernadskyjournals.in.ua](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua)

## ЗМІСТ

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

**Годованик Є.В.**

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МЕТОДОЛОГІЇ ВИЗНАЧЕННЯ  
ЕФЕКТИВНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ НОРМ..... 1

**Демиденко В.О.**

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА  
ІНСТИТУТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ..... 6

**Зозуля О.І.**

СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ  
ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ТА ЇЇ РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ  
НОМІНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ..... 13

**Ляшко О.О.**

ПОРУШЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ І ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ТА СВОБОД  
ЛЮДИНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ  
ТА СПОСОБИ ЇХ ЗАХИСТУ ..... 19

**Кравцова З.С.**

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 28

**Молчанова Ю.Ю.**

АКТИ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В МЕХАНІЗМІ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ..... 34

**Шемчук В.В.**

ІНФОРМАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ТА ЇЇ МІСЦЕ  
В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ ..... 39

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

**Анатійчук В.В.**

ДОГОВІР КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ МАЙНОВИХ ПРАВ:  
ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ..... 46

**Гуйван П.Д.**

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ  
В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ..... 52

### ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

**Кисельов М.Є., Затулко К.А.**

ПРАВОВИЙ СТАТУС АДВОКАТСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ..... 59

### ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Мельник В.П.**

ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ РОЛЬ  
У СТАНОВЛЕННІ НЕДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ..... 65

## **ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

**Патлячук О.В.**

ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНУ «ПРО ОХОРОНУ  
НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА» 2002 РОКУ.....71

## **АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**Біла В.Р.**

ФОРМА ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....79

**Вінницький О.О.**

ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ  
СЕРЕД КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ.....84

**Дорохіна Ю.А.**

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ  
У ПРОЦЕСІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА  
СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ .....90

**Іванова Г.С.**

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ.....94

**Костенко О.В.**

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАННЯ  
ІНОЗЕМНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ДОВІРЧИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....102

**Куліш А.М., Убілава Д.Р.**

МІСЦЕ І РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ  
У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ  
ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ.....110

**Міщенко Т.М.**

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМ БОРотьБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ  
З КОРУМПОВАНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ В УКРАЇНІ.....115

**Небесна М.О.**

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ  
КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ.....120

**Решога В.В.**

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....126

**Смолов К.В.**

СТРОК ЗВЕРНЕННЯ З ПОЗОВОМ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ  
ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ: СУТНІСТЬ ТА НАСЛІДКИ.....131

**Чорна В.Г.**

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ.....143

## **КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

**Андросович Л.Г.**

ПРОТИДІЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ  
У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ .....149

<b>Бусол О.Ю.</b> ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ ЗЛОЧИННІ УГРУПОВАННЯ ТА ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ: МЕЖІ КОРУПЦІЙНОГО СИМБІОЗУ.....	154
<b>Рень Ю.В.</b> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРИХОВУВАННЮ ЗЛОЧИНІВ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД.....	160
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ</b>	
<b>Самойленко О.А.</b> ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОДУКТ ЯК ПРЕДМЕТ ПОСЯГАННЯ ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ОБСТАНОВКИ КІБЕРПРОСТОРУ.....	165
<b>ФІЛОСОФІЯ ПРАВА</b>	
<b>Бровко Н.І.</b> ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ГЕНЕЗИС ІНФОРМАЦІЙНОГО ОБМІНУ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОЇ СВІДОМОСТІ.....	170
<b>Несправа М.В.</b> ПРАВОВА ОНТОЛОГІЯ, АНТРОПОЛОГІЯ І АКсіОЛОГІЯ В ХРИСТІЯНСТВІ ТА ІСЛАМІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ.....	176
<b>Відомості про авторів.....</b>	<b>184</b>

# CONTENTS

## CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

**Hodovanyk Ye.V.**

DOCTRINAL APPROACHES TO THE METHODOLOGY OF DETERMINING  
THE EFFICIENCY OF CONSTITUTIONAL LAW NORMS .....1

**Demydenko V.O.**

GENERAL THEORETICAL DESCRIPTION OF INSTITUTES  
THE MUNICIPAL LAW OF UKRAINE .....6

**Zozulia O.I.**

THE ESSENCE OF THE ORGANIZATIONAL FUNCTION  
OF PARLIAMENTARY COMMITTEES AND ITS ROLE  
IN THE IMPLEMENTATION OF THE NOMINATION FUNCTION  
OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE .....13

**Iliashko O.O.**

VIOLATION OF THE CIVIL AND POLITICAL RIGHTS RIGHTS AND FREEDOMS  
ON THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE  
AND WAYS OF THEIR PROTECTION .....19

**Kravtsova Z.S.**

TERRITORIAL BASIS OF THE GOVERNMENT ORGANIZATION IN UKRAINE .....28

**Molchanova Yu.Yu.**

ACTS OF LOCAL RULEMAKING IN THE MECHANISM OF FORMS  
OF PARTICIPATION OF MEMBERS OF TERRITORIAL COMMUNITIES  
IN LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT LEGAL REGULATION .....34

**Shemchuk V.V.**

INFORMATION FUNCTION AND ITS PLACE IN THE SYSTEM  
OF THE FUNCTIONS OF MODERN STATE .....39

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

**Anatiychuk V.V.**

LEGAL REGULATION OF THE CONTRACT OF SALE OF PROPERTY RIGHTS:  
COMPARATIVE LEGAL ASPECT .....46

**Guyvan P.D.**

CERTAIN ASPECTS OF LEGISLATION ON THE PROTECTION  
OF PERSONAL DATA IN THE EUROPEAN UNION.....52

## COMMERCIAL LAW, ECONOMIC-PROCEDURAL LAW

**Kyselyov M.Ye., Zatulko K.A.**

LEGAL STATUS OF THE BAR ASSOCIATION .....59

## LABOR LAW; THE RIGHT TO SOCIAL SECURITY

**Melnik V.P.**

CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR ROLE IN THE FORMATION  
OF NON-STATE SOCIAL PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES:  
THE SCIENTIFIC-THEORETICAL ASPECT .....65

## **LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCE LAW**

**Patlachuk O.V.**

FEATURES OF THE LEGAL WRITING OF THE FEDERAL LAW “ON ENVIRONMENTAL PROTECTION” OF 2002 .....	71
---	----

## **ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW; INFORMATION LAW**

**Bela V.R.**

FORM AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION .....	79
---	----

**Vinnytskyi O.O.**

TYPES OF PUBLIC COUNCILS WITHIN EXECUTIVE BODIES AMONG CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES .....	84
--	----

**Dorokhina Yu.A.**

ENFORCEMENT OF RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS IN THE PROCESS OF PUBLIC LEGAL SUCCESSION OF POWER ENTITY .....	90
---	----

**Ivanova G.S.**

SOME QUESTIONS OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF AGRICULTURAL COMPLEX .....	94
--	----

**Kostenko O.V.**

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RECOGNITION OF FOREIGN ELECTRONIC TRUST SERVICES IN UKRAINE .....	102
--	-----

**Kulich A.M., Ubilava D.R.**

LOCATION AND THE ROLE OF THE PROSECUTOR’S GENERAL OFFICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF SUBJECTS ENSURING ECONOMIC SECURITY OF THE STATE .....	110
--	-----

**Mishchenko T.M.**

ACTUALIZATION OF THE PROBLEM OF STRUGGLE ORGANIZED CRIME WITH CORRUPTED COMMUNICATIONS IN UKRAINE .....	115
--	-----

**Nebesna M.O.**

CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE ACTS OF REGULATORY BODIES IN THE FIELD OF TAXATION .....	120
--	-----

**Reshota V.V.**

ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES OF UKRAINE .....	126
---	-----

**Smolov K.V.**

THE TERM OF THE APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT BY THE TAXPAYER: THE ESSENCE AND CONSEQUENCES .....	131
---	-----

**Chorna V.G.**

GENESIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS .....	143
---	-----

## **CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW**

**Androsovich L.G.**

CONTINUATION OF ORGANIZED CRIME IN THE FINANCIAL SYSTEM .....	149
---	-----

**Busol O.Yu.**

TRANSNATIONAL CRIMINAL GANGS AND MULTINATIONAL CORPORATIONS: THE CORNERSTONE OF CORRUPTION SYMBIOSIS .....	154
---	-----

**Rene Ju.V.**

CRIMINAL AND LEGAL MEASURES OF PREVENTION OF CONCEALMENT OF CRIMES: FOREIGN EXPERIENCE .....	160
---	-----

## **CRIMINAL PROCEEDINGS AND CRIMINALISTICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIONAL SEARCH ACTIVITY**

**Samoilenko O.A.**

INFORMATIVE PRODUCT AS THE SUBJECT OF CRIMES WITH THE USING  
OF THE CYBERSPACE ENVIRONMENT .....165

## **PHILOSOPHY OF LAW**

**Brovko N.I.**

THE CONCEPT, ESSENCE AND GENESIS OF INFORMATION EXCHANGE  
IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF HUMAN CONSCIOUSNESS .....170

**Nesprava M.V.**

ONTOLOGY, ANTHROPOLOGY AND ACCIOLOGY OF LAW IN CHRISTIANITY AND ISLAM:  
COMPARATIVE ANALYSIS .....176

**Information about authors**.....184



## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.77(045)

*Годованик Є.В.*

Маріупольський державний університет

### ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МЕТОДОЛОГІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ НОРМ

*Стаття присвячена проблемам визначення теоретико-методологічних аспектів дослідження ефективності конституційно-правових норм як загальнотеоретичної та практично-прикладної категорії.*

*Автор аналізує найважливіші доктринальні підходи до змісту категорії «ефективність конституційно-правових норм» у сучасних умовах суспільно-правового розвитку. Наголошується на методологічних особливостях європейського конституціоналізму та інтерпретації ефективної конституційно-правової норми у діалектичному взаємозв'язку з модернізацією інших структурних елементів правової системи розвинутого суспільства, що розглядається як фундаментальна основа розробки та ухвалення якісних та дієвих нормативно-правових актів відповідними компетентними суб'єктами конституційної правотворчості.*

**Ключові слова:** конституційно-правова норма, правова система, конституційне право, ефективність, доктринальні підходи.

**Постановка проблеми.** Ефективність функціонування правової системи на сучасному етапі об'єктивізації в остаточному підсумку визначається головною цінністю, якою є тільки людина. Більше того, в умовах глобалізації людська активність прийшла у суперечність з тоталітарною залежністю від імперативів економічної й технологічної ефективності, гостро постало питання про те, чи можливо примирити ідентичність з ефективністю, традиційні цінності з культурою Інтернету, подолати все зростаючий дефіцит людяності та духовності.

За подібних умов юридична наука гостро потребує формування сучасного методологічного інструментарію дослідження об'єктивних явищ, процесів, феноменів суспільно-правового характеру, включаючи розробку належних конкретно-наукових методів пізнання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням проблем ефективності правотворчості та правозастосування у конституційному праві присвячено праці таких видатних вітчизняних й зарубіжних науковців, як С.С. Алексєєв, М.О. Баймуратов, О.В. Богачова, С.В. Богачов, Л.Д. Воєводін, Ю.О. Волошин, Л. Дюгі, Л.І. Заморська, О.В. Зай-

чук, О.Л. Копиленко, К. Корсгаард, В.В. Лазарєв, А. Пінер, П.М. Рабинович, С.Г. Стеценко, В.Л. Федоренко, Ю.С. Шемшученко та інших.

Водночас наявні дослідження не вирішують завдання щодо пошуку принципово нових підходів до визначення комплексної соціальної та юридичної моделі ефективності конституційно-правових норм, у тому числі – з урахуванням інтеграційного чинника, що значно впливає на загальну ефективність та дієвість функціонування національних правових систем європейських держав, особливо зважаючи на інтенсифікацію процесу реалізації конституційної реформи в українському суспільстві на новітньому етапі його прогресивного становлення та розвитку.

**Постановка завдання.** Завданням дослідження є визначення належних доктринальних підходів до визначення параметрів ефективності та якості правотворчості у сучасних правових державах, зокрема тих, що обґрунтовано відносяться до стандартизованої концептуальної європейської моделі конституціоналізму та парламентаризму.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Кожна правова доктрина, попри спільний пред-

мет дослідження, має самостійний спосіб обґрунтування, методологію пізнання права, програмні вимоги, а тому різні методологічні підходи не можуть бути механічно зведені до якоїсь однієї, універсальної і єдино вірного трактування права, право розуміння та відповідних способів забезпечення ефективної дії правових норм та забезпечення їх належного впливу на стан суспільних відносин. Саме на розумінні цієї основоположної плюралістичної ідеї ґрунтується множинність наукових учень про ефективність конституційно-правових норм, яка відображає різноманіття правових поглядів у різних суспільствах.

У цілому, слід зазначити, що у сучасній юриспруденції мають місце два взаємовиключних підходи. По-перше, є точка зору про необхідність створення єдиного поняття права. Це передбачається зробити у рамках нового нормативізму, або лібертарно-юридичної теорії, або у результаті інтегративного підходу, або у рамках однієї з класичних теорій права. Пошуки такого всеосяжного визначення припускають, що всі інші дефініції права свідомо помилкові. По-друге, висловлюються судження про принципову неможливість знайти єдине визначення права у силу складності та багатоаспектності права, а тому пропонується розглядати поняття права як множинність конкуруючих між собою концепцій і можливість паралельних типів праворозуміння [1, с. 25].

Формально-догматична юриспруденція ґрунтується на уявленні, що право виражається у словесній формі і міститься у текстах законів і підзаконних актів. Джерело виникнення законодавства за подібного підходу – це держава, тому право, з точки зору представників цієї теорії, визначається як система норм, санкціонованих і охоронюваних від порушень з допомогою заходів, здійснюваних державною владою.

Формально-догматична юриспруденція є основою для формування та вивчення категорій загальної теорії права і держави, таких як норма права, правовідносини, суб'єктивні права і юридичні обов'язки, юридична відповідальність; для розробки прийомів з'ясування та роз'яснення текстів нормативно-правових актів; для створення парадигм вирішення юридичних суперечок тощо [2, с. 46].

Саме тому формально-юридичний підхід до права та праворозуміння, як вбачається, насамперед необхідний у сфері правозастосовної діяльності, тобто повсякденної реалізації правових, у тому числі – конституційно-правових норм, з метою досягнення ефективного рівня

впливу нормативного масиву на суспільні відносини шляхом забезпечення усталеної правомірної поведінки їх суб'єктів.

На думку видатного науковця, прихильника формально-догматичної юриспруденції, Г.Ф. Шершеневича, щоб знайти визначення поняття про право, треба «визначити поняття позитивного права». Учений звертає увагу на те, що «увазі дослідника підлягає тільки те право, яке діє, але не те право, яке мало б діяти» [3, с. 231], тобто, іншими словами, чинні, а не бажані чи оптимальні за своєю ефективністю правові норми. При цьому зміст формально-догматичного праворозуміння полягає у неухильній вимозі виконувати приписи чинного права, а саме тому його прихильники звертають пильну увагу на розробку формального боку права.

З подібною точкою зору навряд чи можна цілком погодитися, оскільки предметом наукового дослідження ефективності конституційно-правових норм, що визначає його методологічний інструментарій, на наш погляд, є не тільки наявний стан реалізації правових норм, але і, не в останню чергу, пошук оптимальних шляхів підвищення ефективності регулюючого впливу конституційно-правових норм у сучасних умовах розвитку світового та українського конституціоналізму, правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції, здійснення комплексної конституційної реформи з метою модернізації національної правової системи тощо.

З цієї точки зору, методологія дослідження категорії «ефективність конституційно-правових норм» має бути спрямованою на вирішення декількох ключових завдань, а саме: а) аналіз ефективності впливу чинних конституційно-правових норм на суспільні відносини; б) порівняльно-правове дослідження ефективності реалізації конституційно-правових норм в Україні та зарубіжних державах, насамперед – державах-членах Європейського Союзу і тих, що проголосили стратегічний курс на вступ до ЄС, у тому числі шляхом побудови моделі співробітництва з ЄС на основі угод про асоціацію; в) визначення оптимальних шляхів досягнення ефективного впливу конституційно-правових норм на суспільні відносини у контексті конституційної модернізації суспільства та глибинного комплексного реформування найважливіших конституційно-правових інститутів.

Слід зазначити, що вирішення вказаних завдань потребує деяких термінологічних та змістовних уточнень щодо методологічних конструкцій та засобів, що використовуються для означеної мети.

По-перше, у сучасній юриспруденції від-

сутнє єдине розуміння методології як такої. Як вбачається, у контексті дослідження категорії «ефективність конституційно-правових норм» під його методологією слід розуміти комплексне доктринальне уявлення про оптимальний спосіб створення та реалізації галузевих конституційно-правових норм шляхом визначення належних методологічних способів та прийомів, здатних забезпечити максимальну ефективність їх позитивного впливу на суспільні відносини у межах національної системи права.

По-друге, формування належної методології дослідження безпосередньо залежить від його предмету, включаючи його внутрішнє змістове наповнення, ознаки, правову природу, адже, як стверджує видатний філософ – основоположник філософської школи феноменології Е. Гуссерль, «істинний метод випливає... з природи предметів, які підлягають дослідженню, а не з наших заздалегідь складених суджень і уявлень» [4, с. 66]. З подібним твердженням слід погодитися, адже насправді для отримання правильних методологічних способів та прийомів пізнання вкрай важливо визначити формальні якості об'єкта пізнання, тобто конституційно-правових норм як складового елементу національної системи права, сутнісні характеристики якої визначаються формально-юридичним гносеологічним інструментарієм.

По-третє, під методологією дослідження категорії «ефективність конституційно-правових норм» слід розуміти не лише збірку певних теоретичних положень, що потребують наукового опрацювання, а найбільш загальний метод, систему підходів та прийомів рішення тих чи інших питань дослідження або діяльності. Таким методом у позитивістській інтерпретації правових явищ визнається, головним чином, формально-юридичний, а ефективність правового регулювання пов'язується з формально правильною реалізацією чинних правових норм незалежно від їх змістовної складової та відповідності «природному» праву.

На думку Я.В. Гайворонської, правові норми складають право у цілому, а юридичні норми є найбільш формалізованим видом правових норм та пов'язані з державою як суб'єктом їх створення та забезпечення [4, с. 71]. З подібною спробою усунути дуалізм позитивного та природного права важко погодитися, оскільки не зовсім зрозумілим залишається поділ норм на «правові» та «юридичні», адже предметом дослідження юридичних наук якраз і є право як цілісна система правил поведінки суб'єктів правових відносин, а

формальна визначеність – однією з обов'язкових ознак, які відрізняють правове регулювання від інших видів соціального регулювання і відповідних соціальних норм – політичних, корпоративних, моральних, релігійних та інших. Як вбачається, для подолання вказаної методологічної проблеми ключовим питанням є знаходження способів інтеграції природного (такого, що формується об'єктивно, на думку деяких науковців – навіть спонтанно) та позитивного (штучно створеного законодавцем) права до єдиної системи права, включаючи пошук доцільних засобів її дослідження та доктринальної інтерпретації.

У той же час, представники соціологічного напрямку права дорікають прихильникам юридичного позитивізму у тому, що їх теорія не тільки не досліджує питання джерел права, але й не дає обґрунтування права як соціально-культурного феномену життя людини. Крім того, на погляд представників даного підходу до праворозуміння, використовуючи формально-догматичну методологію пізнання права, з права виключаються або недооцінюються звичайне право, більша частина норм міжнародного права, канонічне право, джерелами яких держава не є безпосередньо.

Зазначене зауваження особливо актуалізується у сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції, зважаючи на формування цілого комплексу наднаціональних джерел права, механізм дії яких неможливо пояснити крізь усталені постулати класичної школи «державницького» позитивізму (наприклад, йдеться про «вторинне» право ЄС у частині тих його джерел, що мають властивість прямої дії відносно національних правопорядків держав-членів. – Авт.).

Соціологічний напрям у праві об'єднує різні школи, але спільним для них є критика теорії юридичного позитивізму, що зводив завдання юриспруденції тільки до формально-догматичного дослідження чинного законодавства і, відповідно, як вже зазначалося, стану ефективності правотворчості та правореалізації чинних правових норм.

Не відкидаючи об'єктивного права, встановленого державою, прихильники соціологічної юриспруденції стверджують, що самі по собі норми права, що містяться у текстах законодавчих актів, ще не утворюють права. Згідно з їхніми поглядами, справжній зміст права розкривається тільки за умови глибокого аналізу різних чинників, що впливають на виникнення правових приписів і створюють у кінцевому підсумку систему права.

Згідно з соціологічним праворозумінням, велика увага у державі має відводитися суддів-

ським функціям (Е. Ерліх, Ф. Жені, Г. Канторович, Р. Паунд, К. Ллевеллін, Д. Френк і ін). Правом називаються тільки ті норми, які створюються судом, і суддя, таким чином, виступає у ролі основного «творця права».

Натомість, основним доводом проти теорії юридичного позитивізму з боку природно-правової концепції є факт усвідомлення правової дійсності всіма суб'єктами приватного та публічного права. Йдеться про те, що всі нормативно-правові акти, створені законодавцем і реалізовані правозастосувальними органами, проходять складний шлях осмислення людиною, формуючи певний тип правової свідомості індивіда. Іншими словами, на думку представників даної теорії, права поза людською правосвідомістю не існує [5, с. 235].

Критика цієї доктрини ґрунтується саме на положенні пріоритетного значення судді у державі. Вся справа у тому, як стверджують опоненти даного типу праворозуміння (прихильники теорії юридичного позитивізму і природно-правової школи. – Авт.), що протиставлення «живого» права суспільства і позитивних законів держави, неминуче породжує і багато у чому обґрунтовує суддівське свавілля. Якщо рішення судді визначається переважно власною правосвідомістю, його фактичні дії стають формально необмеженими. У результаті, не завжди можна бути впевненим, що суддя, здійснюючи правосуддя, керується нормами права, а не підміняє їх власною думкою чи інтересами у конкретному процесуальному провадженні.

Іншими словами, будь-які правовідносини можуть бути реалізовані тільки через правосвідомість учасників правових відносин, і у цьому сенсі суддя як «творець права» виступає носієм не тільки своєї власне професійної правової свідомості, а й індивідуального світогляду, моральних та інших особистих якостей, що залежать від правової культури, від ціннісних орієнтирів особистості і цілого суспільства. Такі критичні аргументи характерні, насамперед, з боку представників природно-правової доктрини.

Прихильники юридичного позитивізму інакше представляють об'єкт критики, а саме – зміст права з точки зору соціологічного правознавства (правовідносини) [6, с. 300].

Водночас однією з найбільш складних у силу багатозначності визначень є теорія природного права. Часто у науці про право і державу ця теорія ототожнюється з філософією права, метою якої називається умоглядна побудова ідеального політичного і правового порядку.

Разом з тим, теорія природного права сприймається мислителями різних епох по-різному, наприклад, як:

1. Методологія (природне право – це те, що було б, якби не існувала держава).

2. Історична гіпотеза (природне право – це те право, яке діяло у «природному», додержавному стані).

3. Політичний і юридичний ідеал (природне право – це те право, яке має замінити політико-правовий порядок держави).

4. Складовий елемент системи права (природне право – це те право, яке має застосовуватися там, де відсутній закон, тобто заповнювати пробіли законодавства).

Отже, зміст теорії природного права змінювався протягом історії, що ускладнювало розуміння основних ідей цієї доктрини і створювало труднощі для практичного застосування приписів природного права у житті людей.

При цьому природно-правова концепція може бути ефективно використана при перехідних станах суспільного і державного розвитку, коли руйнуються стереотипи колишнього ладу і відсутні передумови нового. У період ідейних хитань ця концепція допомагає осмислити формальні цінності, до яких відноситься право і показати орієнтири бажаного розвитку політико-правових ідей і відносин. Для формування соціально орієнтованої держави з гарантованим відкритим переліком прав і свобод громадян уявляється необхідним використовувати доктринальний зміст усіх теорій, передусім теорії юридичного позитивізму [4, с. 72].

Таким чином, для належного дослідження феномену ефективності дії конституційно-правових норм у сучасному суспільстві слід комплексно (відповідно до основоположного у сучасній юриспруденції принципу наукового плюралізму. – Авт.) використовувати досягнення та підходи різних напрямів праворозуміння, основними з яких вбачаються саме формально-юридичний (позитивістський), соціологічний та природно-правовий.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного аналізу також можна стверджувати, що методологічні засади дослідження ефективності конституційно-правових норм мають бути побудовані на широкому міждисциплінарному підході, що враховує об'єктивні закономірності та досягнення правової науки (головним чином – теорії держави і права та теорії конституційного права), загальної філософії, соціології, політології та інших провідних наук про

суспільство та людину. Окреме місце серед вказаних галузей наукового пізнання посідає, на наш погляд, загальна теорія держави і права, яка дає змогу узагальнити відомості про категорію «ефективність конституційно-правових норм», та соціо-

логія, що спрямована на досягнення відповідності юридичного змісту правових норм об'єктивним наявним суспільним відносинам та рівню правосвідомості суспільства на тому чи іншому конкретно-історичному етапі його розвитку.

### Список літератури:

1. Буткевич В.Г. Радянське право і міжнародний договір. К.: Вища школа, 1977. 264 с.
2. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін.; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
3. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учебное пособие. Том 1. М., 1995. 720 с.
4. Придворов Н.А., Трофимов В.В. Правообразование и правообразующие факторы в праве. М.: Норма; ИНФРА-М, 2012. 400 с.
5. Лейст О.Э. Сущность права. Проблемы теории и философии права. М., 2002. 288 с.
6. Царьков И.И. Развитие правосознания в европейской традиции права. СПб., 2006. 344 с.

### ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К МЕТОДОЛОГИИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ НОРМ

*Статья посвящена проблемам определения теоретико-методологических аспектов исследования эффективности конституционно-правовых норм как общетеоретической и практически-прикладной категории.*

*Автор анализирует важнейшие доктринальные подходы к содержанию категории «эффективность конституционно-правовых норм» в современных условиях общественно-правового развития. Отмечаются методологические особенности европейского конституционализма и интерпретации эффективной конституционно-правовой нормы в диалектической взаимосвязи с модернизацией других структурных элементов правовой системы развитого общества, что рассматривается как фундаментальная основа разработки и принятия качественных и эффективных нормативно-правовых актов соответствующими компетентными субъектами конституционного правотворчества.*

**Ключевые слова:** конституционно-правовая норма, правовая система, конституционное право, эффективность, доктринальные подходы.

### DOCTRINAL APPROACHES TO THE METHODOLOGY OF DETERMINING THE EFFICIENCY OF CONSTITUTIONAL LAW NORMS

*The article is devoted to the problems of determining theoretical and methodological aspects of the research of the effectiveness of constitutional law norms as a general theoretical and practical-applied category.*

*The author analyzes the most important methodological approaches to the content of the category «effectiveness of constitutional law norms» in the current conditions of social and legal development. The methodological peculiarities of European constitutionalism and the interpretation of an effective constitutional law norm in the dialectical relationship with the modernization of other structural elements of the legal system of a developed society, which is considered as the fundamental basis for the development and adoption of qualitative and effective normative legal acts by the relevant competent bodies of constitutional law-making.*

**Key words:** constitutional law norm, legal system, constitutional law, efficiency, doctrinal approaches.

**Демиденко В.О.**

Національна академія внутрішніх справ

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТИТУТІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*На сьогодні є гостра потреба значно посилити науково-теоретичне забезпечення саме муніципального права України. Адже муніципальне право поряд з іншими галузями національного права України має сформулювати правові засади розквіту України, її адміністративно-територіальних одиниць.*

*Як видається, підвищення ефективності правового регулювання муніципально-правових відносин можливе не тільки шляхом удосконалення законодавства, але й за рахунок науково-обґрунтованого посилення взаємодії, взаємозв'язку між різними структурними елементами системи муніципального права, його вдосконалення, усунення прогалин, суперечностей тощо.*

*Нинішня система муніципального права України включає такі елементи, як: а) принципи муніципального права; б) муніципально-правові норми; в) муніципально-правові інститути; г) підгалузь муніципального процесу. Формування в науці муніципального права функціонально довершеної доктрини інститутів муніципального права України, виокремлення недоліків їх нормативно-правового закріплення та фактичної реалізації, обґрунтування та втілення пропозицій щодо їх удосконалення буде запорукою прогресивного розвитку муніципального права України в інтересах людини, територіальних громад та Українського народу.*

*На основі системного аналізу доцільно сформулювати висновок, що муніципально-правовий інститут є основним складовим елементом муніципального права України та являє собою сукупність функціонально й інституційно пов'язаних та взаємообумовлених муніципально-правових норм та, в окремих випадках, правових норм інших галузей права (як матеріального і процесуального характеру), що спрямовані на регулювання й охорону історично традиційно сформованих однорідних груп суспільних відносин, які належать до предмету муніципального права України.*

**Ключові слова:** інститут муніципального права України, система муніципального права України, ознаки муніципально-правових інститутів, система права, муніципальне право України.

**Постановка проблеми.** Нині в Україні триває децентралізація державної влади. Остання спрямована на вдосконалення правового регулювання широкого кола сфер життєдіяльності людини та суспільства, організації та функціонування органів публічної влади, їх посадових і службових осіб. Фактично процеси децентралізації торкнулися сфери фінансів, містобудування, освіти, охорони здоров'я, надання адміністративних послуг, соціального захисту тощо. На офіційному сайті Уряду України вказано, що вже створено 705 об'єднаних територіальних громад. Вживають заходи щодо формування нових об'єднаних територіальних громад. Маємо досить переконливі перші позитивні результати діяльності цих територіальних громад, підвищення соціально-економічного рівня розвитку вказаних територій, суттєве зміцнення забезпечення реалізації конституційних прав і сво-

бод, законних інтересів людини і громадянина, в тому числі муніципальних прав і свобод особи, саме за рахунок підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування та посадових осіб об'єднаних територіальних громад.

Усе це зумовлює потужний розквіт такої галузі національного права України, як муніципальне, оновлення його складових елементів, формування нових муніципально-правових інститутів. Адже саме ця галузь покликана регулювати та охороняти весь комплекс суспільних відносин, які складаються в процесі реалізації територіальними громадами, органами та посадовими особами муніципальної влади права на місцеве самоврядування.

Водночас на сьогодні є гостра потреба значно посилити науково-теоретичне забезпечення саме муніципального права України. Адже ця галузь

поряд з іншими галузями національного права України має сформулювати правові засади розквіту України, її адміністративно-територіальних одиниць. А відповідно, забезпечити успішне досягнення стратегічних цілей – інтеграцію до Європейського Союзу, відновлення територіальної цілісності Української держави, деокупацію окремих районів Донецької і Луганської областей, Автономної Республіки Крим та, нарешті, консолідацію Українського народу та його частин асоційованих як територіальні громади, в тому числі на основі муніципально-правових цінностей.

На наш погляд, особливу увагу доцільно зорієнтувати на систему муніципального права України, загальнотеоретичну характеристику таких його структурних елементів, як: а) принципи муніципального права; б) муніципально-правові норми; в) муніципально-правові інститути; г) підгалузь муніципального процесу.

Разом із тим видається, що найбільш прискіплива увага наукової та політичної спільноти має бути спрямована на інститути муніципального права України, що за останні роки особливо динамічно модернізуються, створюються нові.

Аналіз публікацій і досліджень. Розкриваючи науково-теоретичну сутність, правову природу інститутів муніципального права, класифікуючи їх на певні види, висвітлюючи особливості нормативно-правового закріплення та реалізації, доцільно взяти до відома, перш за все, результати досліджень правників із теорії держави та права. Це, зокрема, праці С.С. Алексєєва, М.І. Байтіна, С.В. Бобровник, О.Л. Богінич, Є.П. Євграфової, А.П. Заєць, Д.А. Керімова, В.В. Копейчикова, В.В. Лазарева, М.М. Марченка, М.І. Матузова, О.Г. Мурашина, В.С. Нерсисянца, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, О.В. Петришина, П.М. Рабіновича, О.Д. Тихомирова, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка, Л.С. Явича та інших, які зробили значний внесок у дослідження вказаної вище проблематики.

Разом із тим повноцінне розкриття інститутів муніципального права, на наш погляд, передбачає проведення порівняльно-правового аналізу відповідних досліджень щодо інститутів права, проведених в інших галузевих юридичних науках. Методологічна правильність цього підходу посилюється й тим, що муніципальне право є комплексною галуззю права, яка має свою історію становлення та у свій час виокремилася з інших галузей права. Більше того, зважаючи на комплексний характер окремих інститутів муніципального права, нині певна частина суспільних відносин, що належать до предмету регулювання муніципального права,

є об'єктом правового впливу інших галузей права (конституційного права, адміністративного права, цивільного права, кримінального права, сімейного права, трудового права та інших).

З огляду на наведене науково-теоретична основа даної публікації включає праці низки таких правників галузевих юридичних наук, присвячених інститутам права, як: Т.Г. Андрусак, Ю.М. Бисага, А.М. Вітченко, В.В. Головченко, В.М. Горшенев, А.З. Георгіца, І.Я. Дюрягін, О.В. Зайчук, А.С. Піголкин, В.Б. Ісаков, Т.В. Кашаніна, М.І. Козюбра, В.П. Корельський, А.М. Колодій, С.Л. Лисенков, В.Ф. Мелашенко, О.В. Носенко, Н.М. Оніщенко, М.Ф. Орзіх, П.М. Рабінович, В.П. Пастухов, В.Ф. Погорілко, Н.В. Пронюк, В.К. Самігулін, В.О. Сумін, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.М. Шаповал та ін.

Водночас варто зауважити, що проблематика інститутів у муніципальному праві висвітлена вкрай поверхнево. Проте окремі аспекти цього важливого питання були предметом уваги в працях таких вчених: О.В. Батанова, М.О. Баймуратова, В.І. Борденюка, І.А. Галіахметова, Р.К. Давидова, В.М. Кампо, Н.В. Камінської, Б.В. Калиновського, М.І. Корнієнка, В.В. Кравченка, В.С. Куйбіди, П.М. Любченка, М.В. Пітцика, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.П. Рубцова, О.М. Солоненка, А.О. Селіванова та ін.

**Метою дослідження** є розкриття інститутів муніципального права, аналіз їх юридичної природи, визначення їх місця і ролі серед інших елементів системи муніципального права, встановлення особливостей нормативно-правового закріплення та реалізації в муніципально-правових відносинах.

**Виклад основного матеріалу.** Нині Українська держава перебуває на непростому етапі свого еволюційного розвитку. Маємо гібридну війну Російської Федерації проти України, виклики в економічній, політичній, правовій, демографічній, соціальній, екологічній та інших сферах.

Подальше становлення України як сильної, європейської держави із сталими демократичними традиціями, що займе гідне місце в міжнародному співтоваристві та світовій економіці, можливе лише через комплексні, структурні реформи. Звичайно, ці процеси стосуються і національної системи права, що потребує вдосконалення відповідно до потреб сьогодення, сучасних досягнень юридичної науки.

Разом із тим особливі сподівання покладаються на муніципальне право України, що, являючись вагомим елементом національної системи

права, має власну складну систему. Більше того, збереження позитивної динаміки розвитку муніципального права України залежить у тому числі від рівня науково-теоретичного розкриття системи муніципального права.

Варто наголосити, що підвищення ефективності правового регулювання муніципально-правових відносин можливе не тільки шляхом вдосконалення законодавства, але й за рахунок науково-обґрунтованого посилення взаємодії, взаємозв'язку між різними структурними елементами системи муніципального права, його вдосконалення, усунення прогалин, суперечностей тощо.

У цьому зв'язку вкрай важливо встановити лексичне значення слова «система», висвітити елементи національної системи права, встановити місце і роль муніципального права в цій системі та власне розкрити структурні складові елементи системи муніципального права, встановити співвідношення елементів між собою, визначити місце інститутів муніципального права як одного з ключових структурних елементів.

Необхідно зауважити, що академічний тлумачний словник української мови визначає слово «система» як порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь [7, с. 203]. Етимологічний словник української мови встановлює, що слово «система» запозичено з французької мови «systeme» – «сполучення, організація» [14, с. 244].

У свою чергу, М.В. Цвік та О.В. Петришин визначають систему права як сукупність чинних принципів і норм права, якій притаманні єдність, узгодженість, диференціація (поділ) і згуртованість норм у відносно самостійні структурні утворення (інститути, галузі та підгалузі права) [15, с. 244]. Проте М.І. Матузов та О.В. Малько до структурних елементів системи права відносять: а) норму права; б) галузь права; в) підгалузь; г) інститут права; д) субінститут [21, с. 396]. Водночас С.Д. Гусарев, А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко розкривають систему права як об'єктивну зумовлену внутрішню організацію права певного суспільства, яка полягає в єдності і погодженості всіх юридичних норм та диференціації їх по галузям, підгалузям та інститутам [10, с. 113]. Фактично аналогічну думку стосовно до системи права висловлює авторський колектив у складі Є.В. Білозьорова, В.П. Власенка, О.Б. Горової, А.М. Завального [22, с. 138]. Проведений аналіз інших доктринальних досліджень правників загальної теорії держави та права дає підстави стверджувати, що в науковому середовищі щодо

системи права, за великим рахунком, спостерігається однотайність в аспекті таких її структурних елементів, як норма права, інститут, підгалузь та галузь [20, с. 300; 8, с. 85; 9, с. 136; 18, с. 430].

Звичайно, кожна галузь права, в тому числі і муніципальне право України, має свою власну систему. На нашу думку, система муніципального права України – це цілісна, логічно побудована, структурно організована сукупність норм муніципального права України, яка динамічно розвивається прямо залежно від прогресу соціально-економічних і політичних умов життєдіяльності громадянина, територіальної громади, інших суб'єктів місцевого самоврядування та носить дуалістичний характер: з одного боку, виявляється в єдності, узгодженості, взаємозалежності між собою норм муніципального права України, а з іншого – їх диференціації на відповідні принципи та інститути муніципального права України та підгалузь муніципального процесу.

Як наслідок, нинішня система муніципального права України включає такі елементи, як: а) принципи муніципального права; б) муніципально-правові норми; в) муніципально-правові інститути; г) підгалузь муніципального процесу.

При цьому первісним, базовим елементом муніципального права є муніципально-правові норми. На наш погляд, муніципально-правові норми – це змістовно та формально визначені, встановлені або санкціоновані державою, Українським народом або його частиною, асоційованою як територіальна громада, загальнообов'язкові правила поведінки суб'єктів муніципально-правових відносин, за невиконання або неналежне виконання яких настає муніципально-правова відповідальність або інша юридична відповідальність.

Під принципами муніципального права доречно розуміти загальні, основоположні, інтегровані, керівні начала муніципально-правового регулювання суспільних відносин, що складають предмет муніципального права [12, с. 43].

Принципи муніципального права концентровано відображають фундаментальні начала муніципально-правового регулювання суспільних відносин, що складають предмет муніципального права. Принципи муніципального права являють собою систему вихідних ідей щодо організації і здійснення такої форми публічної влади, як муніципальна влада [12, с. 42].

У свою чергу, принципи муніципального права та муніципально-правові норми об'єднуються в наступний елемент системи муніципального права України – муніципально-правові інститути.



В юридичній літературі дослідження муніципально-правових інститутів, формування їх поняття, розкриття юридичної природи та видів здійснено поверхнево. Проте аналіз наявних досліджень вказує, що правники розкривають це муніципально-правове явище з певними особливостями.

Так, у переважній більшості муніципально-правові інститути визначаються як певні сукупності норм, що регулюють певну групу взаємопов'язаних однорідних суспільних відносин у межах галузі муніципального права [16, с. 19; 19, с. 31].

На наш погляд, муніципально-правовий інститут є основним системно організуючим складовим елементом муніципального права України та являє собою сукупність функціонально й інституційно пов'язаних та взаємообумовлених муніципально-правових норм та, в окремих випадках, правових норм інших галузей права (матеріального і процесуального характеру), що спрямовані на регулювання й охорону історично традиційно сформованих однорідних груп суспільних відносин, які належать до предмету муніципального права України.

Окрім того, для інституту муніципального права є характерною низка ознак – якісних рис, які суттєво відрізняють його від інших елементів системи муніципального права України.

Зокрема, інститут муніципального права – це сукупність муніципально-правових норм, які злагоджено функціонально та інституційно поєднані між собою. Він існує в межах галузі муніципального права. Варто зауважити, що інститут муніципального права – це не проста сукупність будь-яких муніципально-правових норм. Об'єднання муніципально-правових норм в інститут відбувається на основі предмету, методів та способів правового регулювання цього муніципально-правового інституту. При цьому предметом правового регулювання муніципально-правового інституту є певна група однорідних, взаємозалежних муніципально-правових відносин, що об'єктивно потребують правового регулювання. Метод правового регулювання муніципально-правового інституту є додатковим фактором консолідації муніципально-правових норм та являє собою низку прийомів і засобів юридичного впливу на муніципально-правові відносини з метою їх приведення у відповідність до вимог муніципально-правового інституту. З огляду на наведене предмет і метод правового регулювання муніципально-правового інституту є його кваліфікаційними ознаками та спрямовані на забезпечення нормативної самостійності, стійкості, цілісності, автономності функціонування цього елементу сис-

теми муніципального права. Слід підкреслити, що самостійність та відносна автономність функціонування муніципально-правового інституту проявляється лише в межах галузі муніципального права і в жодній мірі – в системі права в цілому. Окрім того, предмет і метод правового регулювання муніципально-правового інституту вказують, якими саме якісними рисами відрізняється цей інститут муніципального права від іншого.

Для прикладу, візьмемо такі муніципально-правові інститути, які багато в чому подібні, але й мають суттєві розбіжності за предметом та наповненістю методів правового регулювання. Це: а) інститут сільського, селищного, міського голови та б) інститут старости. Так, ці інститути відмінні за предметом свого правового регулювання. Зокрема, інститут сільського, селищного, міського голови спрямований на регулювання низки суспільних відносин щодо муніципально-правового статусу сільського, селищного, міського голови як головної посадової особи територіальної громади. У свою чергу, інститут старости має за мету регулювати муніципально-правовий статус виборної посадової особи місцевого самоврядування, що здійснює свою діяльність у межах відповідного старостинського округу.

Спільність цих інститутів полягає в тому, що в процесі регулювання муніципально-правових відносин вказані муніципально-правові інститути покликані забезпечити представницький характер цих посадових осіб місцевого самоврядування, виборність, відповідальність перед територіальною громадою або її частиною тощо. Усі ці аспекти знаходять своє відображення в структурі цих муніципально-правових інститутів.

Разом із тим інститут сільського, селищного, міського голови та інститут старости відмінні не лише за предметом, а й до певної міри за методами правового регулювання, правильніше – їх наповненістю. Зокрема, під час регламентування муніципально-правового статусу цих посадових осіб використовується диспозитивний та імперативний методи правового регулювання (з домінуванням останнього). При цьому варто нагадати, що метод – це сукупність юридичних способів правового регулювання, тобто способи є його складовими частинами, так би сказати – «будівельним матеріалом» методу [11, с. 9]. Можна виокремити такі способи правового регулювання, як: дозвіл, заборона, зобов'язання та загальне встановлення.

Зважаючи на наведене, необхідно зауважити про значно ширший спектр використання способів правового регулювання стосовно сільського, селищного, міського голови в порівнянні зі старо-

стою. Зокрема, в аспекті застосування такого способу правового регулювання, як дозвіл сільський, селищний, міський голова відповідно лише до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР, де закріпленні повноваження сільського, селищного, міського голови, має більше двох десятків прав, а староста згідно зі ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» – лише дванадцять [2]. Це і зрозуміло. Адже інститут сільського, селищного, міського голови за вагомістю, функціональним навантаженням значно перевищує інститут старости.

Окрім того, невідповідність методів та способів правового регулювання муніципально-правових відносин має наслідок, що муніципально-правовий інститут функціонально неадекватний та викликає негативну реакцію територіальної громади або її частини.

Для прикладу, можна навести неадекватність інституту відкликання депутата місцевої ради, обраного шляхом висування місцевою організацією політичної партії, за народною ініціативою. Зокрема, відповідно до ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV виборці можуть відкликати обраного ними депутата місцевої ради, якщо він: а) порушує Конституцію та закони України, що встановлено судом; б) пропустив протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, не виконує без поважних причин свої обов'язки депутата місцевої ради у виборчому окрузі; в) практична діяльність депутата місцевої ради суперечить основним принципам і положенням його передвиборної програми, має місце невиконання депутатом місцевої ради обов'язку звітувати перед виборцями та проводити зустрічі з ними [3]. У цьому випадку виборці проводять збори, де розглядається питання про відкликання депутата за народною ініціативою, створюють ініціативну групу для збирання підписів щодо відкликання, остання збирає підписи у встановлені законом строки та процедури і передає всі матеріали, що визначені Законом України «Про статус депутатів місцевих рад», до відповідної територіальної виборчої комісії.

Якщо під час ініціювання відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою дотримано вимог законодавства України щодо оформлення підписних листів та кількості підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, територіальна виборча комісія відповідно до вимог ч. 6 ст. 41 Закону

України «Про статус депутатів місцевих рад» приймає рішення про відкликання депутата за народною ініціативою (в разі якщо депутат був обраний шляхом самовисування) або про звернення до вищого керівного органу партії, місцева організація якої висувала відповідного депутата, щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

При цьому вищий керівний орган партії відповідно до ч. 7 ст. 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» розглядає звернення територіальної виборчої комісії щодо відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою та може прийняти рішення або про а) відкликання такого депутата за народною ініціативою, або б) про відмову в задоволенні цієї ініціативи.

Тобто в даному випадку застосування диспозитивного методу правового регулювання муніципально-правових відносин щодо прийняття рішення вищим керівним органом партії про відкликання депутата місцевої ради, обраного шляхом висування місцевою організацією політичної партії, за народною ініціативою нівелює муніципально-правовий принцип народовладдя, робить неадекватним сам інститут відкликання депутата місцевої ради. На нашу думку, регулювати ці муніципально-правові відносини доцільно через імперативний метод. А саме ч. 7 ст. 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» слід виключити, а ч. 9 ст. 41 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» викласти в редакції, відповідно до якої відповідна територіальна виборча комісія не пізніше як на п'ятий день із дня прийняття рішення на своєму засіданні про відкликання депутата місцевої ради за умови дотримання вимог статей 38-40 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо оформлення підписних листів та кількості підписів виборців, які підтримують пропозицію про відкликання депутата місцевої ради, зобов'язана в порядку, передбаченому законом про місцеві вибори, визнати обраним депутатом наступного за черговістю кандидата в депутати від місцевої організації партії або призначити проміжні вибори депутата у відповідному одномандатному виборчому окрузі. Застосування імперативного методу правового регулювання цих муніципально-правових відносин відновить дієвість інституту відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою.

**Висновки.** Муніципально-правовий інститут є основним системно організуючим складовим елементом муніципального права Укра-

їни та являє собою сукупність функціонально й інституційно пов'язаних та взаємообумовлених муніципально-правових норм та, в окремих випадках, правових норм інших галузей права (як матеріального і процесуального характеру), що спрямовані на регулювання й охорону історично традиційно сформованих однорідних груп суспільних відносин, які належать до предмету муніципального права України.

Формування в науці муніципального права функціонально довершеної доктрини інститутів муніципального права України, виокремлення недоліків їх нормативно-правового закріплення та фактичної реалізації, обґрунтування та втілення пропозицій щодо їх вдосконалення буде запорукою прогресивного розвитку муніципального права України в інтересах людини, територіальних громад та Українського народу.

#### Список літератури:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. К.: Юрінком, 1996. 80 с.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 22 березня 2018 року № 2376-VIII). Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.
3. Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 року № 93-IV (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України станом на 22 березня 2017 року № 1971-VIII). Офіційний вісник України. 2002. № 31. Ст. 1453.
4. Закон України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 року № 2625-III (зі змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 20 листопада 2012 року № 5492-VI). Офіційний вісник України. 2001. № 32. Ст. 1449.
5. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року № 157-VIII (зі змінами і доповненнями, внесеними законами України від 4 вересня 2015 року № 676-VIII, від 26 листопада 2015 року № 835-VIII, від 25 грудня 2015 року № 925-VIII, від 7 грудня 2017 року, від 3 квітня 2018 року № 2379-VIII). Офіційний вісник України. 2015. № 13. Ст. 91.
6. Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 липня 1997 року № 452/97-ВР. Офіційний вісник України. 1997. № 29. Ст. 8.
7. Академічний тлумачний словник української мови в 11 томах. Том 9, 1980. С. 203. URL: <http://sum.in.ua/s/systema>.
8. Білозьоров Є.В., Гіда Є.О., Завальний А.М. та ін. Актуальні проблеми теорії держави та права: навч. посіб. / За заг. ред. Є.О. Гіди. К.: ФОП О.С. Ліпкан, 2010. 260 с.
9. Ведерніков Ю.А., Папірна А.В. Теорія держави і права: навч. посіб. К.: Знання, 2008. 333 с.
10. Гусарев С.Д., Олійник А.Ю., Слюсаренко О.Л. Теорія права і держави: навч. посіб. К.: Всеукраїн. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с.
11. Демиденко В.О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні (у схемах): посібник. К.: КНТ, 2007. 440 с.
12. Демиденко В.О. Принципи муніципального права як фундаментальна основа муніципальної реформи в Україні. Часопис Київського університету права. 2017. № 1. С. 40–44.
13. Добробог Л.М. Підгалузь права і комплексна галузь права як елементи системи права: проблемні аспекти. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. С. 27–29.
14. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 5: Р–Т / НАН України. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.
15. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Пет-ришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
16. Кравченко В.В., Пітцик М.В. Муніципальне право України. Навчальний посібник. К.: Атіка, 2003. 672 с.
17. Муніципальне право України: підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
18. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1999. 552 с.
19. Погорілко В.Ф., Баймуратов М.О., Бальций Ю.Ю. та ін. Муніципальне право України: підручник / За ред. Баймуратова М.О. 2-ге вид. доп. К.: Правова єдність, 2009. 720 с.
20. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. 3-тє видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 524 с.
21. Теория государства и права: учебник / Под ред. Матузов Н.И., Малько А.В. М.: Юрист, 2004. 768 с.

22. Теорія держави та права: навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний. К.: НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.

23. Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права: навч. посіб. К.: КНТ, 2011. 216 с.

## ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИНСТИТУТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

*Сегодня есть острая потребность значительно усилить научно-теоретическое обеспечение именно муниципального права Украины. Ведь муниципальное право Украины наряду с другими отраслями национального права Украины должно сформулировать правовые основы расцвета Украины и ее административно-территориальных единиц.*

*Как представляется, повышение эффективности правового регулирования муниципально-правовых отношений возможно не только путем совершенствования законодательства, но и за счет научно обоснованного усиления взаимодействия, взаимосвязи между различными структурными элементами системы муниципального права, его совершенствования, устранения пробелов, противоречий и тому подобное.*

*Нынешняя система муниципального права Украины включает такие элементы, как: а) принципы муниципального права; б) муниципально-правовые нормы; в) муниципально-правовые институты; г) подотрасль муниципального процесса.*

*Формирование в науке муниципального права функционально взвешенной доктрины институтов муниципального права Украины, выделение недостатков их нормативно-правового закрепления и фактической реализации, обоснование и внедрение предложений по их совершенствованию будет залогом прогрессивного развития муниципального права Украины в интересах человека, территориальных общин и Украинского народа.*

*На основе системного анализа целесообразно сформулировать вывод, что муниципально-правовой институт является основным составляющим элементом муниципального права Украины и представляет собой совокупность функционально и институционально связанных и взаимообусловленных муниципально-правовых норм и, в отдельных случаях, правовых норм других отраслей права (материального и процессуального характера), направленных на регулирование и охрану исторически традиционно сложившихся однородных групп общественных отношений, которые относятся к предмету муниципального права Украины.*

**Ключевые слова:** институт муниципального права Украины, система муниципального права Украины, признаки муниципально-правовых институтов, система права, муниципальное право Украины.

## GENERAL THEORETICAL DESCRIPTION OF INSTITUTES OF MUNICIPAL LAW OF UKRAINE

*Today, there is an urgent need to substantially strengthen the scientific and theoretical support of the municipal law of Ukraine. Since the municipal law of Ukraine, along with other branches of national law of Ukraine, should formulate the legal principles of prosperity of Ukraine and its administrative-territorial units.*

*It seems that increasing the effectiveness of legal regulation of municipal-legal relations is possible not only through the improvement of the legislation, but also at the expense of scientifically grounded strengthening of interaction, the relationship between the various structural elements of the system of municipal law, its improvement, elimination of gaps, contradictions, etc.*

*The current system of municipal law of Ukraine includes such elements as: a) the principles of municipal law; b) the norms of municipal law; c) municipal-legal institutes; d) the subdivision of the municipal process.*

*Formation in the science of the municipal law of the functionally perfect doctrine of the institutions of the municipal law of Ukraine, highlighting the shortcomings of their legal regulation and actual implementation, substantiation and implementation of proposals for their improvement will be the key to the progressive development of the municipal law of Ukraine in the interests of man, the territorial communities and the Ukrainian people.*

*On the basis of system analysis it is expedient to formulate the conclusion that the municipal legal institute is the main constituent element of the municipal law of Ukraine and represents a set of functionally and institutionally related municipal law norms and, in some cases, legal norms of other branches of the national system of law (as a material and procedural nature) aimed at the regulation and protection of historically formed homogeneous groups of social relations that belong to the subject of the municipal law of Ukraine.*

**Key words:** institute of municipal law of Ukraine, system of municipal law of Ukraine, signs of municipal-legal institutes, system of law, municipal law of Ukraine.

УДК 342.536(477)

**Зозуля О.І.**

Харківський національний університет внутрішніх справ

## СУТНІСТЬ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ПАРЛАМЕНТСЬКИХ КОМІТЕТІВ ТА ЇЇ РОЛЬ У РЕАЛІЗАЦІЇ НОМІНАЦІЙНОЇ ФУНКЦІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

*Виконано аналіз конституційно-правових засад організаційної функції парламентських комітетів. Її сутність полягає у створенні належних умов для ефективної діяльності комітетів Верховної Ради України, здійснення їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій парламенту. Визначено особливості організаційної діяльності парламентських комітетів, до яких відноситься її різноплановий і забезпечувально-допоміжний характер; єдність та взаємопов'язаність з законопроектною та контрольною функціями; умовне віднесення до змісту організаційної функції номінаційного напрямку діяльності. Обґрунтовано пріоритетні напрямки удосконалення правового регулювання організаційної діяльності парламентських комітетів. Доведено доцільність конституційного закріплення повноважень парламентських комітетів номінаційно-установчого характеру та їх виокремлення у самостійний напрямок діяльності.*

**Ключові слова:** організаційна функція, сутність, значення, обговорення, розгляд, комітети, Верховна Рада України.

**Постановка проблеми.** Забезпечення діяльності Верховної Ради України здійснюється її комітетами насамперед через виконання їх законопроектної та контрольної функцій. Водночас ефективно здійснення даних функцій щільно пов'язане з не менш важливою організаційною функцією комітетів Верховної Ради України, яка охоплює одразу декілька організаційно-підготовчих напрямків їх діяльності, у тому числі попереднє обговорення кандидатур у рамках номінаційної функції парламенту. Разом із тим, конституційно-правове і процесуальне регулювання такої діяльності парламентських комітетів наразі не позбавлене деякої неузгодженості та фрагментарності. А отже, у контексті вдосконалення статусу комітетів Верховної Ради України вбачаються актуальними питання сутності їх організаційної функції та її спрямованості на забезпечення реалізації номінаційної функції Верховної Ради України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зазначимо, що проблематика функцій та повноважень комітетів Верховної Ради України вже розглядалася такими вченими, як О.М. Анохін, Ю.В. Баскакова, Ю.Д. Древаль, М.В. Развадовська, А.В. Шипіка та інші. У той же час їх дослідження більшою мірою стосуються законопроектної та контрольної діяльності парламентських

комітетів, лише побічно розкриваючи особливості їх окремих організаційних повноважень, комплексно не характеризуючи цілісність організаційної функції та повноважень, їх вплив на реалізацію номінаційної функції Верховної Ради України.

**Постановка завдання.** Метою нашої роботи є аналіз конституційно-правових засад організаційної функції парламентських комітетів, визначення її сутності та значення, характеристика ролі організаційної діяльності комітетів Верховної Ради України у реалізації її номінаційної функції, а також обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення конституційно-правового регулювання організаційної діяльності парламентських комітетів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Передусім зазначимо, що багатокomпонентність та різноплановість організаційної функції комітетів Верховної Ради України, визначеної ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], ускладнює однозначне визначення її сутності та змісту. Тому слід звернутись до загального розуміння організаційної функції як одного з напрямків діяльності, що властива не тільки парламентським комітетам, а й іншим органам, установам і організаціям. Зокрема у менеджменті організаційна функція визначається як вид діяльності,

спрямований на формування структури організації, встановлення у ній системи зв'язків і відносин, забезпечення всім необхідним для досягнення поставлених цілей [2]. У науці державного управління організаційна функція розглядається як процес створення управлінської структури, що дає можливість працівникам ефективно взаємодіяти для досягнення мети організації [3].

Екстраполюючи вищевикладене, з урахуванням забезпечувально-допоміжного призначення комітетів Верховної Ради України, їх організаційна функція може бути визначена насамперед як вид діяльності забезпечувально-допоміжного характеру, направлений на створення належних умов для ефективного функціонування парламентських комітетів, виконання їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій Верховної Ради України.

Сутність організаційної функції парламентських комітетів виражається у конкретних напрямках і видах їх діяльності. За своєю будовою організаційна функція парламентських комітетів є складною (інтегративною), що може бути поділена на менші за обсягом функції, зокрема функцію планування, функцію розгляду звернень і т.ін. При цьому, такі прояви (форми) організаційної функції парламентських комітетів як планування роботи, збір і аналіз інформації, формування порядку денного, підготовка звітів і т.ін. є більш-менш однорідною внутрішньоструктурною діяльністю, що забезпечує здійснення основних повноважень комітетів Верховної Ради України та здебільшого опосередковано позначається на реалізації функцій парламенту. У той же час попереднє обговорення і підготовку висновків по кандидатурах, що обираються, призначаються, затверджуються парламентом (п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]), можна відносити до змісту організаційної функції з певною часткою умовності, оскільки здійснення такої діяльності прямо пов'язане з забезпеченням реалізації відповідних кадрових (номінаційних) повноважень Верховної Ради України. Окрім того, участь комітетів у міжпарламентській діяльності та взаємодії з міжнародними організаціями (п. 8 ч. 1 ст. 13 даного Закону України) є складовою реалізації на міжнародному рівні представницької функції Верховної Ради України.

Тут маємо підкреслити, що попри свою різноплановість організаційна функція комітетів все ж таки не позбавлена системності, що виражається у спільній кінцевій меті реалізації усіх повнова-

жень, законодавчо віднесених до змісту організаційної функції, а також у взаємопов'язаності та узгодженості організаційних повноважень між собою та з іншими напрямками діяльності комітетів. Так, наприклад, збір і аналіз інформації, організація слухань, участь у формуванні порядку денного засідань парламенту здійснюється його комітетами у рамках підготовки та розгляду законопроектів. У той же час слід звернути увагу на недостатню упорядкованість закріпленого Законом України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] змісту функцій парламентських комітетів, внаслідок чого їх організаційні по суті повноваження одночасно відносяться не тільки до організаційної, а і до інших функцій комітетів (наприклад, аналіз застосування законів, організація слухань, узагальнення пропозицій, розгляд звернень тощо). Вказане відображає не стільки безсистемність повноважень парламентських комітетів, як недосконалість їх законодавчого регулювання.

Поряд із різноплановістю до особливостей організаційної функції парламентських комітетів також відноситься і її забезпечувальний характер, що проявляється у попередньо-допоміжній сутності організаційної діяльності комітетів щодо інших їх функцій та функцій самої Верховної Ради України. Одночасно, як слушно наголошує А.В. Шипіка [4, с. 24], комітети володіють високим рівнем автономії при вирішенні питань власної діяльності.

Значення організаційної функції парламентських комітетів визначається, насамперед, ступенем і характером впливу організаційних повноважень на досягнення мети комітетів Верховної Ради України щодо забезпечення реалізації функцій та повноважень останньої. Відповідно організаційна функція комітетів прямо забезпечує реалізацію установчо-номінаційної та представницької функцій Верховної Ради України та опосередковано впливає на належне виконання інших її функцій.

На відміну від законопроектної та контрольної функцій комітетів Верховної Ради України її організаційна функція безпосередньо не згадується у Конституції України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР [5]. Головною мірою це пояснюється здебільшого забезпечувально-допоміжним значенням організаційної функції щодо інших основних напрямків роботи парламентських комітетів, що не виявляє нагальної потреби в окремому конституційному закріпленні їх організаційної функції. Водночас, наприклад, повноваження комітетів із попереднього обговорення і

підготовки висновків по кандидатурах, що обираються, призначаються та затверджуються парламентом, охоплюються змістом «підготовки та попереднього розгляду питань» як одного з завдань парламентських комітетів, передбаченого ч. 1 ст. 89 Конституції України [5].

З приводу нормативно-правового регулювання організаційної функції та повноважень комітетів Верховної Ради України також слід зауважити, що зміст і порядок реалізації не усіх складових організаційної функції (ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]) дістали належного розгорнутого визначення у положеннях даного Закону України чи Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6]. Зокрема, наприклад, йдеться про підготовку звітів комітетів про підсумки діяльності і надання ними роз'яснень. Так само переважно лише декларуються відповідні права і обов'язки парламентських комітетів при здійсненні організаційної функції без необхідної деталізації гарантії та шляхів їх реалізації.

У той же час підготовка комітетами висновків з питань призначення референдуму про зміну території України, а також виборів глави держави і до органів місцевого самоврядування згідно з Гл. 2 Розділу III Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР відноситься до прав і обов'язків комітетів «при здійсненні організаційної функції», хоча така діяльність не передбачається змістом самої організаційної функції комітетів. На нашу думку, указані повноваження комітетів безпосередньо забезпечують реалізацію представницької та установчої функцій Верховної Ради України й за аналогією з попереднім обговоренням кандидатур, що призначаються парламентом, лише з певною умовністю може розглядатись у контексті організаційної функції комітетів. Так чи інакше, вищевикладене дозволяє констатувати недостатню відповідність законодавчо визначених прав і обов'язків парламентських комітетів при здійсненні їх організаційної функції (ст. ст. 17–23 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]) змісту такої функції (ст. 13 даного Закону України).

Самостійним напрямком діяльності парламентських комітетів, спрямованим на забезпечення реалізації номінаційної функції Верховної Ради України, є передбачене п. 3 ч. 1 ст. 13 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] попереднє обговорення комітетами і підготовка висновків щодо кандидатур посадових осіб, яких обирає, призначає, затверджує Верховна Рада України або надає згоду на їхнє призначення. При цьому,

як на нас, у формулюванні даного напрямку діяльності комітетів більш правильно й послідовно буде говорити не про «попереднє обговорення», а про «попередній розгляд» і підготовку висновків з відповідних кадрових питань, що термінологічно відповідає як меті діяльності парламентських комітетів (ч. 1 ст. 89 Конституції України [5]), так і їх конкретним повноваженням у даній сфері, визначеним ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] і Гл.3 3 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6]. До того ж насправді парламентські комітети здійснюють попередній розгляд і підготовку висновків не тільки щодо призначення певних осіб, але у багатьох випадках й з приводу їх звільнення з посад, що також має бути відображено у законодавчій дефініції даної складової організаційної функції парламентських комітетів.

Попередній розгляд парламентськими комітетами і підготовка ними висновків щодо призначення/звільнення певних осіб регулюється одразу декількома законодавчими актами (профільним Законом України від 04.04.1995 р., Регламентом Верховної Ради України від 10.02.2010 р., ст.6 Закону України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР [7] і т.д.). Водночас як недолік слід зауважити переважну відсутність розгорнутого регулювання порядку і строків попереднього розгляду питань призначення/звільнення відповідних осіб, наприклад, що стосується проведення засідань комітетів і їх слухань; запрошення на них кандидатів на призначення/звільнення, експертів, представників громадськості й інших осіб; одержання висновків і пропозицій інших комітетів, депутатських фракцій (груп) і зацікавлених організацій тощо. До речі, профільний Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], комплексно перелічуючи всі випадки участі комітетів у призначенні та звільненні посадових осіб (ст. 18), чомусь не згадує про попередній розгляд комітетом і підготовку висновку щодо звільнення Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, хоча це передбачено ч. 6 ст. 208 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6]. Не відповідає суті здійснюваних комітетами повноважень й назва ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], в якій не згадується участь комітетів в «обранні» парламентом посадових осіб, яка передбачена ч. 5 ст. 18 даного Закону України щодо обрання членів Вищої ради правосуддя.

Сутність і значення попереднього обговорення та підготовки висновків парламентських комітетів щодо призначення/звільнення певних осіб насам-

перед проявляється у зборі та всебічному дослідженні необхідної інформації для оцінки відповідності таких осіб встановленим кваліфікаційним вимогам і визначення законності та доцільності їх призначення (звільнення), а також у напрацюванні аргументованого, консенсусного попереднього проекту рішення Верховної Ради України з даного приводу. Подібні кадрові повноваження парламентських комітетів щільно взаємопов'язані з їх законопроектною та контрольною функціями, зумовлюючи прийняття Верховною Радою України відповідних правових актів номінаційного характеру, а також виступаючи елементом контролю відповідності вже призначених (обраних) посадових осіб займаним посадам.

На сьогодні ст. 18 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] передбачає у рамках підготовки і попереднього розгляду подібних кадрових питань тільки право комітетів «на отримання відповідної інформації», що залишає відкритим питання характеру і обсягу такої інформації, способів і строків її отримання. При цьому, навряд чи можна вважати прийнятним самостійне довільне визначення комітетами переліку необхідних їм документів, як це передбачалось першою редакцією Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР. Чітке визначення даних питань особливо актуалізується з огляду на встановлений ч. 3 ст. 205 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6] лише чотириденний строк для прийняття комітетом рішення з приводу кандидатури Прем'єр-міністра України. Досить цікавими є положення законопроекту від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [8], що передбачають право парламентських комітетів доручати відповідним органам проводити щодо окремих кандидатур дослідження їх попередньої діяльності. Згідно з цим може бути конструктивним утворення у рамках комітетів цільових підкомітетів або робочих груп, діяльність яких зосереджуватиметься саме на ґрунтовному дослідженні відповідності кандидатів встановленим вимогам. Вважаємо, що подібно до ч. 4 ст. 32 законопроекту від 20.11.1998 р. реєстр. № 2254 [8] безпідставне неподання запитуваної комітетом інформації про кандидата повинно призводити до зупинення або відмови у подальшому розгляді такої кандидатури комітетом і Верховною Радою України.

Так чи інакше, наголосимо, що діяльність парламентських комітетів з кадрових питань у цілому має ґрунтуватись на загальних принципах здійснення номінаційної функції Верховної Ради України, основними з яких, згідно з Я.М. Наза-

ренко [9], є законність, невтручання у компетенцію інших державних органів, професійний підбір кандидатів на посади, збалансованість і наукова обґрунтованість державної кадрової політики.

Маємо підкреслити, що рішення парламентських комітетів з приводу призначення/звільнення певних посадових осіб загалом є попередніми і не обмежують Верховну Раду України у прийнятті іншого рішення з цього питання. Разом із тим, як особливість повноважень парламентських комітетів маємо зазначити, що прийняття ними рішень про невідповідність кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України та подання про звільнення члена Вищої ради правосуддя встановленим вимогам зумовлюють відповідно припинення участі у конкурсі та повернення подання про звільнення (ч. 14 ст. 208-1, ч. 6 ст. 208-4 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6]). Отже, у таких ситуаціях рішення комітету не попередні, а остаточні й не потребують підтвердження з боку парламенту. З одного боку, це спрощує й пришвидшує роботу Верховної Ради України, позбавляючи її необхідності відволікатись на затвердження нескладних рішень у зв'язку з недотриманням чітких формальних вимог. З іншого ж боку, надання комітетам можливості (навіть у конкретних обмежених випадках) приймати подібні остаточні рішення може вже не зовсім узгоджуватись з підготовчо-допоміжною природою парламентських комітетів, а за відсутності механізму оскарження таких їхніх рішень також може обмежувати права відповідних осіб на розгляд саме парламентом питання їхнього призначення та звільнення з посади.

Крім цього, як на нас, суміжним із попереднім обговоренням і підготовкою висновків з приводу призначення/звільнення певних осіб є розгляд і надання комітетами висновків щодо надання парламентом згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, а також з приводу дострокового припинення його повноважень (ст. ст. 220, 222, 223 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6], не згадуючись у Законі України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1]). Така діяльність має внутрішньо парламентський організаційний характер, що водночас змістовно подібна до інших номінаційних повноважень комітетів Верховної Ради України, зводячись насамперед до встановлення достатності, законності та обґрунтованості підстав для прийняття парламентом певного рішення. При цьому, вважаємо надто тривалим двадцятиденний строк підго-



товки комітетом висновку з приводу притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України. Поєднуючись з іншими можливостями затягування процесу підготовки даного висновку (відсутність запрошеної особи «з поважних причин», ненадходження витребуваних комітетом матеріалів, невизначеність наслідків недотримання двадцятиденного строку тощо) і відсутністю дієвих превентивних заходів, на практиці це нерідко дозволяє народним депутатам України уникнути відповідальності, затримання чи арешту ще до позбавлення їх депутатської недоторканності.

У рамках забезпечення реалізації установчої та представницької функцій Верховної Ради України на її комітети згідно зі ст. 19 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1] покладається підготовка висновків та інших матеріалів з питань призначення референдуму про зміну території України, а також виборів глави держави і до органів місцевого самоврядування. Насамперед, зауважимо недосконалість формулювання даної норми, оскільки комітети беруть участь не тільки у призначенні парламентом всеукраїнського референдуму про зміну території України, але й у призначенні Президентом України всеукраїнського референдуму про внесення змін до Конституції України шляхом попереднього розгляду та підготовки висновків до відповідних законопроектів. Загалом же така діяльність парламентських комітетів, здійснюючись ними у рамках особливого законодавчого процесу, більшою мірою належить не до організаційної, а до законопроектної функції комітетів. Сьогодні участь комітетів у призначенні референдумів і виборів дещо неоднозначно закріплена лише у ст. 19 Закону України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР [1], водночас не згадується у ст. 13 даного Закону України, яка саме визначає зміст організаційної функції.

Як недолік слід вказати й відсутність належного законодавчого регулювання участі парламентських комітетів у призначенні референдумів і виборів, зокрема Регламент Верховної Ради Укра-

їни від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6] взагалі залишає не врегульованими питання призначення парламентом виборів, у тому числі участь у цьому його комітетів. Частково це пояснюється призначенням виборів шляхом прийняття відповідної постанови Верховної Ради України, що здійснюється у рамках звичайного парламентського нормотворчого процесу і не виявляє істотної специфіки повноважень комітетів Верховної Ради України. При тому, що ч. 2 ст. 145 Регламенту Верховної Ради України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [6] передбачені повноваження комітетів з підготовки висновків до законопроектів у рамках призначення главою держави референдуму про внесення змін до Конституції України, окремо не закріплюються конкретні особливості підготовки комітетами висновків щодо призначення референдуму про зміну території України.

**Висновки.** Сутність організаційної функції парламентських комітетів полягає у створенні належних умов для ефективної діяльності комітетів Верховної Ради України, здійснення їх законопроектної та контрольної функцій, а також реалізації установчо-номінаційної та представницької функцій парламенту. До особливостей організаційної діяльності парламентських комітетів відноситься її різноплановий і забезпечувально-допоміжний характер щодо інших функцій комітетів і функцій самої Верховної Ради України; єдність та взаємопов'язаність із законопроектною та контрольною функціями парламентських комітетів; дещо умовне віднесення до змісту організаційної функції номінаційного напрямку діяльності і т.ін. У рамках організаційної діяльності парламентські комітети здійснюють підготовку та попередній розгляд питань призначення/звільнення певних посадових осіб й інших питань номінаційного і установчого характеру, залишаючи прийняття остаточних рішень за Верховною Радою України. Наразі актуалізується конституційне закріплення повноважень парламентських комітетів номінаційно-установчого характеру та їх виокремлення у самостійний напрямок діяльності.

#### Список літератури:

1. Про комітети Верховної Ради України: Закон України: від 04.04.1995 р., № 116/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 19. Ст. 134.
2. Основи менеджменту: підруч. / А.А. Мазаракі та ін.; за ред. акад. НАПН України А.А. Мазаракі. Харків: Фоліо, 2014. 845 с.
3. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
4. Шипіка А.В. Організаційно-правові аспекти діяльності комітетів Верховної Ради України. Європейські перспективи. 2016. Вип. 2. С. 21–28.

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

6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р., № 1861-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 12. Ст. 565.

7. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р., № 776/97-ВР. Офіційний вісник України. 1998. № 1. Ст. 5.

8. Про комітети та комісії Верховної Ради України: Проект Закону України від 20.11.1998 р., реєстр. № 2254. Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=4982&pf35401=5040>

9. Назаренко Я.М. Номінаційна (установча) функція Верховної Ради України: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 18 с.

## **СУЩНОСТЬ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТСКИХ КОМИТЕТОВ И ЕЕ РОЛЬ В РЕАЛИЗАЦИИ НОМИНАЦИОННОЙ ФУНКЦИИ ВЕРХОВНОЙ РАДЫ УКРАИНЫ**

*Выполнен анализ конституционно-правовых основ организационной функции парламентских комитетов. Ее сущность заключается в создании условий для эффективной деятельности комитетов Верховной Рады Украины, осуществления их законопроектной и контрольной функций, а также реализации учредительно-номинационной и представительной функций парламента. Определены особенности организационной деятельности комитетов, к которым относится ее разноплановый и обеспечивающий вспомогательный характер; единство и взаимосвязь с законодательной и контрольной функциями; условное отнесение к содержанию организационной функции номинационного направления деятельности. Обоснованы приоритетные направления совершенствования правового регулирования организационной деятельности парламентских комитетов. Доказана целесообразность конституционного закрепления полномочий парламентских комитетов номинационно-учредительного характера и их выделения в самостоятельное направление деятельности.*

**Ключевые слова:** организационная функция, сущность, значение, обсуждение, рассмотрение, комитеты, Верховная Рада Украины.

## **THE ESSENCE OF THE ORGANIZATIONAL FUNCTION OF PARLIAMENTARY COMMITTEES AND ITS ROLE IN THE IMPLEMENTATION OF THE NOMINATION FUNCTION OF THE VERKHOVNA RADA OF UKRAINE**

*The analysis of the constitutional-legal basis of the organizational function of parliamentary committees is made. Its essence is to create the proper conditions for the effective activity of the committees of the Verkhovna Rada of Ukraine, the realization its legislative and controlling functions, as well as the implementation nominating and representative functions of the Parliament. The peculiarities of organizational activity of parliamentary committees are determined, in particular it is diverse and supporting character; unity and interconnectedness with the legislative and control functions; conditional attribution the nomination direction of activity to the content of the organizational function. The priority directions of improvement of legal regulation of organizational activity of parliamentary committees are substantiated. The expediency of the constitutional consolidation the nominating-institutional powers of parliamentary committees and its isolation into an independent direction of activity was proved.*

**Key words:** organizational function, essence, significance, discussion, consideration, committees, Verkhovna Rada of Ukraine.

Ляшко О.О.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ПОРУШЕННЯ ГРОМАДЯНСЬКИХ І ПОЛІТИЧНИХ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ ТА СПОСОБИ ЇХ ЗАХИСТУ

*Здійснено аналіз конституційних громадянських і політичних прав та свобод людини, які порушуються чи обмежуються на тимчасово окупованих територіях України. Визначено особливості їх захисту за допомогою спеціально уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, правозахисних та інших неурядових організацій, включаючи міжнародні організації тощо.*

**Ключові слова:** конституційні права, свободи, громадянські права, політичні права, тимчасово окуповані території, забезпечення прав людини, захист прав людини, гарантії прав і свобод людини.

**Постановка проблеми.** Проблеми забезпечення прав людини в різні історичні часи були завжди актуальними. Деякі з прав людини повертають на тому чи іншому етапі посилену увагу населення, відповідних органів публічної влади. Держави, що розвиваються, завжди створювали певну систему забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина, відповідних гарантій їх захисту тощо. На сьогодні в Україні актуалізувалась потреба у створенні системи ефективних способів забезпечення, гарантій захисту прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях.

Так, окупація Кримського півострова з боку Російської Федерації в лютому 2014 року унеможливила або ускладнила використання різних каналів комунікації між Кримом та рештою України. Унаслідок цього відбулася дезінтеграція спільного інформаційного та смислового простору України та її тимчасово окупованої території. Масована пропагандистська кампанія з боку російської влади через ЗМІ (яка почалася задовго до окупації півострова), обмеження доступу незалежних журналістів та міжнародних моніторингових місій формують в Україні та світі необ'єктивне бачення подій у Криму, передумов окупації півострова та умов життя в окупації. Особливо відчутним вплив дезінформації та інформаційно-психологічних операцій є на території самого Кримського півострова, населення якого окупаційна влада позбавляє альтернативних джерел інформації, свободи думки і слова [1], а також способів відновлення

порушених прав і свобод людини, притягнення винних до відповідальності тощо.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Аналізу забезпечення і захисту прав і свобод людини та громадянина присвячена велика кількість наукових праць як вітчизняних авторів, так і зарубіжних дослідників. Тут варто відзначити, насамперед, праці таких дослідників, як В. Букач, М. Гультай, В. Демиденко, Н. Камінська, А. Колодій, В. Копейчиков, М. Мацькевич, Л. Наливайко, В. Погорілко, А. Олійник, Н. Оніщенко, Ю. Римаренко, В. Федоренко, С. Шевчук, Ю. Шемшученко й інші.

Із часу проголошення незалежності України було проведено значну кількість дисертаційних досліджень, присвячених закономірностям ззабезпечення і захисту прав людини, способам захисту окремих видів прав і свобод людини і громадянина, в тому числі за участю відповідних органів і посадових осіб публічної влади. Водночас особливої уваги захисту прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях України належною мірою не приділялось.

**Цілі статті** полягають у вивченні порядку і способів захисту конституційних прав та свобод людини, які порушуються чи обмежуються на тимчасово окупованих територіях України. Важливо дослідити роль і місце спеціально уповноважених органів публічної влади, їх посадових осіб, правозахисних та інших неурядових організацій, включаючи міжнародні організації в даному процесі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Привертають увагу позиції О.В. Зайчука, В.С. Журавського, Н.В. Камінської, Н.М. Оніщенко, Ю.С. Шемшученка та ін. учених відносно того, що демократизм будь-якої держави визначається її ставленням до прав та свобод людини. За Конституцією України утвердження та забезпечення прав людини є ключовим обов'язком держави. Щодо утвердження, то слід відмітити, що в Основному Законі, дійсно, закріплено широке коло особистих, соціально-економічних, політичних і культурних прав та свобод відповідно до міжнародних стандартів. Що ж до реального забезпечення відповідних прав та свобод, то тут є серйозні проблеми. Найбільш важливою з них є проблема гарантій цих прав та свобод, що перебуває в площині відносин тріади «громадянин – суспільство – держава». У цій тріаді інтереси громадянина є домінантою, яка опосередковує взаємодію правової держави та громадянського суспільства. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, закріплюється в ст. 3 Конституції України. Але держава взаємодіє часто не безпосередньо з громадянином, а через суспільство. Громадянське суспільство стає базисом демократичної держави лише тоді, коли його інтереси та інтереси держави не протиставляються. Демократична держава має розв'язувати суперечності, що виникають між нею та суспільством [2; 3].

Така ж ідея прослідковується в міркуваннях А.М. Колодія, який наголошує на тому, що принцип реальності прав, свобод, обов'язків та законних інтересів людини і громадянина, як і принципи верховенства права та поділу влади, становить основу правової держави. Сутність його полягає в тому, що права, свободи, обов'язки та законні інтереси людини і громадянина мають бути не тільки продекларовані в законодавчих актах, а й забезпечені та гарантовані всіма соціальними суб'єктами, насамперед – державою [4, с. 136].

У зв'язку з останніми подіями на території України в Женеві оприлюднено текст тематичної доповіді Управління Верховного Комісара ООН із прав людини «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)», підготовленої Місією ООН із прав людини в Україні на виконання відповідної резолюції ГА ООН 71/205. Доповідь містить факти системних порушень прав людини Російською Федерацією в незаконно окупованому Криму в період із лютого 2014 р. по вересень 2017 р. та засвідчує зухвале ігнорування Росією своїх міжнародно-право-

вих зобов'язань, які випливають із Гаазьких та Женевських конвенцій [5].

Як зазначається в Стратегії інформаційної реінтеграції Криму, одним із наслідків окупації стали міграційні процеси, що зумовили зменшення частки українських громадян у Криму. Створені суттєві складнощі для вивчення громадської думки на окупованому півострові, а його результати часто є недостовірними через атмосферу несвободи та залякування респондентів. Найбільш мобілізованою та організованою проукраїнською спільнотою на тимчасово окупованій території є кримсько-татарський народ. Такі дії окупанта створюють передумови для значних порушень прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території [6].

Однак права людини гарантуються міжнародними договорами та угодами, а також звичаєвим правом, які застосовуються за будь-яких обставин як у мирний час, так і під час війни. Згідно з міжнародним правом Російська Федерація повинна дотримуватися своїх зобов'язань за міжнародним правом у сфері прав людини в Криму з моменту встановлення «ефективного контролю» над цією територією.

Управління Верховного комісара ООН із прав людини у своїй тематичній доповіді «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» стверджує, що Україна вважає, що окупація Криму почалася 20 лютого 2014 р., і відмовляється від зобов'язань у сфері прав людини щодо цієї території з моменту втрати нею фактичного контролю над півостровом. 14 травня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Заяву про відступ, де вказала, що «повну відповідальність за дотримання прав людини і виконання відповідних міжнародних договорів на анексованій та тимчасово окупованій території України несе Російська Федерація» [5].

А тому згідно із частинами другою та третьою статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків [7].

І Російська Федерація, і Україна є сторонами Гаазької конвенції 1907 р., четвертої Женевської

конвенції 1949 р. і Додаткового протоколу I 1977 р. до Женевських конвенцій 1949 р. Ця міжнародно-правова база врегулювання питання окупованих територій. Правовий режим окупованої території також регулюється звичаєвим міжнародним правом. Окупаційна держава не набуває суверенітету над окупованою територією, а повинна дотримуватися законодавства, діючого на такій території, якщо воно не становить загрозу безпеці або не перешкоджає застосуванню четвертої Женевської конвенції.

Водночас реальна ситуація, що склалася на тимчасово окупованих територіях України, змушує проаналізувати, які саме права порушуються на цих територіях. Аналізуючи звіти міжнародних та вітчизняних громадських організацій, аналітичні довідки, статистичну інформацію органів державної влади України, слід зазначити, що на території Автономної Республіки Крим країною-агресором порушено, насамперед, такі права людини: громадянські і політичні права; економічні, соціальні та культурні права.

До громадянських і політичних прав людини, що порушуються на тимчасово окупованих територіях, відносять нижчеприведені.

1. Унаслідок окупації громадяни України – мешканці Автономної Республіки Крим – були позбавлені *права на волевиявлення та права на управління державними і суспільними справами*. Таким чином, Росія порушила положення Конституції України та низки міжнародно-правових актів: Загальної декларації прав людини 1948 р. [8] щодо права брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через вільно обраних представників; Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. (МПГПП) щодо права голосувати і бути обраним [9]; Протоколу №1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ЄКПЛ) щодо права на вільні вибори [10]. Зокрема, населення окупованого Криму не змогло взяти участь у президентських виборах 25 травня 2014 р., парламентських виборах 26 жовтня 2014 р. та місцевих виборах в Україні 25 жовтня 2015 р. З іншого боку, імітація процедур проведення місцевого референдуму 16 березня 2014 р., вибори до «Державної ради республіки» Крим і «місцевих органів» Криму 14 вересня 2014 р. були системним порушенням демократичних принципів. У подальшому сформовані в нелегітимний спосіб, ці представницькі органи стали прикриттям для вчинення окупаційними органами російської влади дій масових порушень прав людини і громадянина [11].

Також діями окупаційної влади фактично ліквідовано *місцеве самоврядування*. Унаслідок цього громадяни України, які проживають на території Кримського півострова, позбавлені прав, гарантованих статтями 7 та 140 Конституції України. Крім того, за Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» громадяни України, які вимушено залишили своє місце проживання внаслідок тимчасової окупації Кримського півострова, обмежені у своїх *виборчих правах*, оскільки можуть брати участь лише у виборах та референдумах загальнонаціонального масштабу на материковій частині України [7].

Як убачається з викладеного, на тимчасово окупованій території порушується право людини, що гарантоване ст. 38 Конституції України, де зазначено, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [12].

2. *Права людини на життя, свободу, безпеку, особисту недоторканність*. Численні міжнародні та національні звіти, моніторинги з прав людини щодо дотримання прав людини в Криму вказують, що кримські татари, українці, кримчаки, караїми постійно зазнають тиску з боку окупаційної влади, який виявляється в їх переслідуванні, застосуванні насильства і жорстокого поведіння. Зібрана інформація дозволяє стверджувати, що порушення прав людини здійснюється за підтримки та схвалення керівництва Російської Федерації [9].

*Право на свободу та особисту недоторканність* покликане забезпечити, щоб усі люди могли вести свою повсякденну діяльність без утисків чи побоювань бути затриманими без законної підстави. Воно складається з двох ключових компонентів: свободи від свавільних арештів і затримань; захисту від насильницьких зникнень. Свавільне позбавлення волі може прирівнюватися до порушення вимоги, встановленої в спільній для Женевських конвенцій та Додаткового протоколу I ст. 3, яка встановлює, що до всіх цивільних осіб і осіб, які перестали брати участь у військових діях, повинно бути забезпечено гуманне ставлення.

Погоджуємось, що слід спрямувати дипломатичні зусилля на поширення рекомендацій Резо-

люції ПАРЄ від 21 квітня 2016 р. щодо застосування цільових санкції на всіх, причетних до порушення фундаментальних прав людини на тимчасово окупованій території Криму [13]. Таким чином, унаслідок протиправних дій країни-агресора на тимчасово окупованих територіях порушені конституційні права людини, що гарантовані ст. 27 (Кожна людина має невід'ємне право на життя); ст. 29 (Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність) Конституції України [12].

3. *Свобода пересування.* Встановлення Російською Федерацією державного кордону на адміністративному кордоні (АК) між материковою частиною України і Кримом, що є порушенням резолюції Генеральної Асамблеї ООН 68/262, негативно позначилося на свободі пересування громадян України. Були введені й інші юридичні обмеження – як Російською Федерацією, так і Україною [14]. Міжнародне право в галузі прав людини гарантує свободу пересування кожному, хто на законних підставах перебуває в межах кордонів держави, і право залишати власну країну і в'їжджати до неї. Уряд суверенної держави має право обмежувати свободу пересування за умови, що такий захід є необхідним, обґрунтованим і пропорційним.

Отже, на тимчасово окупованих територіях порушується право, передбачене ст. 33 Конституції України, а саме: «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну» [12].

4. *Право на повагу до приватного і сімейного життя.* УВКПЛ підрахувало, що з початку окупації Криму поліція і ФСБ провели близько 150 рейдів по приватних будинках, підприємствах, кафе, барах, ресторанах, ринках, школах, бібліотеках, мечетях і медресе (ісламських релігійних школах). Ці заходи здійснювалися на предмет пошуку зброї, наркотиків і літератури екстремістського змісту, забороненої законодавством Російської Федерації. На переконання деяких співрозмовників, такі операції мали на меті вселити страх, зокрема в кримськотатарській громаді, щоб попередити або запобігти діям чи заявам, які ставлять під сумнів порядок, установлений з березня 2014 року. З огляду на невинувато широке тлумачення закону Російської Федерації про проти-

дію екстремізму, застосовуваному в Криму, такі обмеження можуть бути рівнозначними невиправданому втручанням в право на повагу до приватного і сімейного життя, право на повагу до власності особи [5].

Тобто порушено ст. 32 Конституції України, де передбачено, що ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України [12].

5. *Право на свободу совісті, релігії та віросповідання.* Окупація РФ Криму призвела до релігійно вмотивованих переслідувань священнослужителів, окремих віруючих та релігійних громад на півострові. Утисків зазнають громадяни, що сприймаються російською окупаційною владою як загроза для реалізації плану захоплення півострова через їх особисту проукраїнську позицію чи відкриту антиокупаційну позицію конфесій (Українська православна церква Київського Патріархату, Українська греко-католицька церква, протестантські церкви, мусульмани-суніти). Поширеними стали незаконні обшуки, накладання штрафів, вилучення обладнання та релігійної літератури, що відбувається на підставі звинувачень в екстремізмі чи тероризмі, проблеми перереєстрації згідно з вимогами законодавства РФ [9; 14].

Ст. 58 четвертої Женевської конвенції передбачено, що окупаційна держава повинна давати релігійним служителям змогу надавати духовну допомогу членам своїх релігійних громад, а ст. 15 Додаткового протоколу I до конвенції закріплює, що окупаційна держава повинна поважати і захищати цивільний духовний персонал. Крім того, МПГПП і ЄКПЛ передбачають, що кожна людина має право на свободу думки, совісті і релігії і що право сповідувати свою релігію і переконання підлягає лише тим обмеженням, які встановлені законом і є необхідними для охорони суспільної безпеки, порядку, здоров'я і моралі, так само як і прав і свобод інших осіб [10; 11, 15]. Після початку окупації свобода релігії та переконань у Криму опинилася під загрозою через низку інцидентів, націлених на представників меншоритарних конфесій та належних їм релігійних об'єктів. Обмеження свободи віросповідання, крім того, стали результатом запровадження юридичних вимог про перереєстрацію, а також законодавства, яке в ім'я боротьби з екстремізмом зробило обмеження на діяльність релігійних груп жорсткішими; відповідних судових рішень [5].

Незалежними спостерігачами фіксуються численні факти зростання релігійної нетерпимості стосовно мусульманських громад і християнських

церков із боку не лише вірних та прибічників християнської конфесії «Русская православная церковь (Московского патриархата)», а й офіційних представників органів влади Російської Федерації, їх кримських маріонеток. Зокрема, від представників кримсько-татарського народу надходять численні заяви про релігійні утиски, порушення прав мусульман на приватність під час здійснення релігійних обрядів та відвідування мечетей тощо [14].

Як бачимо, порушене право, передбачене ст. 35 Конституції України, де вказується, що кожен має право на свободу світогляду і віросповідання. Це право включає свободу сповідувати будь-яку релігію або не сповідувати ніякої, безперешкодно відправляти одноособово чи колективно релігійні культури і ритуальні обряди, вести релігійну діяльність [12].

6. *Права осіб, які утримуються під вартою.* Згідно з даними Міністерства юстиції України на 20 березня 2014 р. в єдиному слідчому ізоляторі Криму, в Сімферополі, містилися 1086 осіб, 1353 засуджених відбували терміни покарання в колонії суворого режиму в Сімферополі, 789 засуджених – у колонії загального режиму в Керчі і 67 засуджених – у виправному центрі в Керчі. Після окупації Криму всі чотири установи були включені до складу пенітенціарної системи Російської Федерації, що призвело до переведення сотень осіб, що утримувалися під вартою в Криму, до виправних установ, розташованих в Російській Федерації. Після того як Росія взяла Крим під свій контроль, місцеві суди припинили всі поточні апеляційні розгляди за українським законодавством, чим порушили права на гарантії справедливого судового розгляду. Вироки щодо відбування покарання в тюремному ув'язненні були переключені відповідно до законодавства Російської Федерації, іноді на шкоду затриманим [5].

7. *Право на свободу вираження думок і свободу засобів масової інформації.* Необґрунтовані обмеження права збирати, одержувати і поширювати будь-яку інформацію та ідеї суттєво послаблюють свободу вираження думок, яка захищена ст. 19 МПГПП і ст. 10 ЄКПЛ. У Криму право висловлювати свої погляди і думки суттєво обмежене [10; 11, 16]. У березні 2014 р. було відключено аналогове мовлення українських телевізійних каналів, і почалася трансляція російських телевізійних каналів. Журналісти піддавалися нападам і жорсткому поводженню, проте ніяких розслідувань за цими епізодами не проводилося [23]. Ще раніше було заборонено поширення єдиної україномовної газети «Кримська світлиця», і її редакції довелося звільнити орендовані приміщення [5].

Одним із ключових інструментів закріплення наслідків окупації Криму став наступ російських спецслужб на місцеві ЗМІ та журналістів. На порушення свободи слова припадає близько 20% із 246 правопорушень [17], зафіксованих «Крим SOS» станом на травень 2016 р. Журналісти зазнають утисків у вигляді обшуків, допитів, переслідувань, криміналізації висловлювань. Під таким тиском багато журналістів, не згодних з окупаційною політикою російської влади, вимушені залишити територію півострова [9].

Важливою є консолідована системна державна інформаційна політика України щодо Криму за участю державних органів, інститутів громадянського суспільства, ЗМІ та інші зацікавлених суб'єктів. Водночас без чітко визначеної мети інформаційної політики та механізмів взаємодії між зацікавленими сторонами в процесі її вироблення та втілення це вкрай проблематично. Не дивлячись на Стратегію інформаційної реінтеграції Криму, мешканці окупованого Криму та внутрішньо переміщені особи з Криму в якості основної перешкоди для ведення ефективної інформаційної політики найчастіше вказують на розбіжності між заявами представників держави, що Крим є Україною, та політикою, що її держава проводить стосовно населення окупованої території [1].

Враховуючи ситуацію, що склалася на тимчасово окупованій території, відбувається порушення права, що визначене ст. 34 Конституції України, де передбачено, що кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань [12].

8. *Право на громадянство.* Найпоширенішим правопорушенням із боку Росії став адміністративно-правовий тиск на громадян окупованих територій щодо відмови від українського громадянства. Політика нав'язування населенню Криму російського громадянства здійснюється на підставі ФКЗ РФ № 6 «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» [18]. Закон, який набув чинності в 2015 р., фактично створив систему, яка примушує кримчан визнати себе лише громадянами РФ відповідно до ФКЗ РФ № 19 від 29 грудня 2014 р. На теренах Криму без російського паспорту громадяни фактично позбавлені важливих соціальних прав на працю, освіту, отримання медичних послуг, пенсійних виплат тощо.

У зв'язку з тим, що одним із порушень прав людини в Автономній Республіці Крим та місті

Севастополі є автоматичне набуття громадянами України російського громадянства, законом встановлено, що примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною, не є підставою для втрати громадянства України (ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України») [6; 7].

Відповідно до ст. 25 Конституції України громадянин України не може бути позбавлений громадянства і права змінити громадянство [12]. Крім того, норма про автоматичне громадянство не тільки є порушенням міжнародного гуманітарного права, а й міжнародного права в галузі прав людини.

9. *Свобода мирних зібрань* гарантує людям право мирно збиратися заради публічного висловлення будь-якої мети або обговорення будь-якої проблеми. Вона тісно пов'язана з іншими основними правами та свободами, обмеження допускаються відповідно до міжнародного права, включаючи адміністративні правила, за умови, що вони пропорційні і не застосовуються для придушення характеру вільного зібрання. З березня 2014 р. можливість мирно збиратися або проводити мітинги в Криму є значно обмеженою. Обмежувальні правові заходи створили додаткові перешкоди для реалізації права на мирні зібрання. Нагадаємо, що за ст. 39 Конституції України, громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [12].

10. *Здійснення правосуддя і право на справедливий суд*. Очевидною є поступова заміна правової системи України на окупованій території правовою системою Російської Федерації, що в підсумку спричинило плутанину для юристів-практиків, а також правову невизначеність для суб'єктів права. Судові та правоохоронні органи Росії в Криму часто порушували презумпцію невинуватості, право на інформацію про характер і причину обвинувачення, право захищатися або отримати допомогу адвоката за власним вибором, право на достатню кількість часу для підготовки до захисту, право на суд без невинуватості затримки, право на оскарження чи перегляд, право на розгляд у незалежному та неупередженому суді та право не давати показань проти самих себе або не визнавати себе винними.

Як убачається, на тимчасово окупованій території порушено ст. 55 Конституції України, де визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом [12].

11. *Право на фізичну і психічну недоторканність* включає свободу від катувань та інших видів нелюдського поводження. І Російська Федерація, і Україна ратифікували міжнародні конвенції, що зобов'язують їх запобігати катуванням, жорстокому та/ або нелюдському поводженню чи поводженню, що принижує гідність, і забезпечувати відповідну компенсацію постраждалим. З 2014 р. органами публічної влади Російської Федерації в Криму та на іншій тимчасово окупованій території вчинялися численні тяжкі порушення права на фізичну і психічну недоторканність. Відсутність розслідувань вказує на те, що особи, причетні до їх вчинення, продовжуватимуть уникати покарання [5].

З-поміж інших конституційних громадянських і політичних прав та свобод людини, які порушуються чи обмежуються на тимчасово окупованих територіях України, відзначимо право на свободу асоціацій. Після окупації Криму більшість правозахисних груп припинили існування або перебазувалися до інших регіонів України, деякі це вчинили на знак протесту проти нової ситуації, а інші – через особисті погрози і фізичне насильство, з якими зіткнулися їх члени.

Інша проблема, про яку, на наш погляд, не варто замовчувати, – це примусовий призов до армії. З огляду на міжнародно-правову практику окупаційній державі забороняється примушувати осіб, котрі перебувають під захистом, служити в її збройних або допоміжних силах, так само як і забороняється чинити тиск і вести пропаганду на користь добровільного вступу до армії [5; 6; 9; 13].

Варто зупинитись і на колективних правах, що зазнають утисків чи порушень на тимчасово окупованих територіях України. Це, наприклад, порушення *прав кримськотатарського народу*. Починаючи з березня 2014 р., зокрема через незгоду визнати «референдум» 16 березня, кримські татари стали об'єктом репресій із боку РФ. Попри зростаючий тиск, у вересні 2014 р. кримські татари ухвалили рішення не брати участь у виборах органів окупаційної влади [9]. Окупаційна російська влада робить усе можливе для знищення ознак національної ідентичності корінних народів Криму, насамперед кримсько-татарського народу, а також українців. Прокраїнська позиція, використання українських та кримсько-татарських символів також стали причиною



загрози для життя та здоров'я громадян України та громадян Російської Федерації з боку ксенофобськи налаштованих елементів.

Постановою Верховної Ради України «Про визнання геноциду кримськотатарського народу» 12 листопада 2015 р. депортацію визнано геноцидом, а окупацію Кримського півострову і репресії проти кримськотатарського народу – етноцидом. В Україні 18 травня встановлено Днем пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу [6]. 26 квітня 2016 року маріонетковий окупаційний так званий «верховний суд» Криму заборонив Меджліс кримськотатарського народу, що був визнаний Верховною Радою України виконавчим органом Курултаю кримськотатарського народу, який, у свою чергу, є вищим представницьким органом кримськотатарського народу, і через цю заборону головний офіс Меджлісу кримськотатарського народу перенесений до Києва. Такі дії окупаційного режиму вважаються проявом грубого нехтування вимогами Статуту ООН, Загальної декларації прав людини, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Рамкової конвенції про захист національних меншин, Декларації ООН про права корінних народів, Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього тощо.

Перелік індивідуальних і колективних прав і свобод людини, які порушуються на тимчасово окупованих територіях України, можна продовжувати і стосовно суб'єктів, видів прав і свобод людини та громадянина і т.д. Загалом, як бачимо, переважна більшість прав, що гарантована людині Розділом 2 Конституції України, а також великою кількістю законів та інших нормативно-правових актів, на тимчасово окупованій території порушується.

Поряд із цим ситуація з порушенням чи обмеженням конституційних громадянських і політичних, а також інших прав та свобод людини на тимчасово окупованих територіях України демонструє необхідність приділення уваги до окремих категорій – внутрішньо переміщених осіб, дітей, пенсіонерів, недієздатних осіб, військовослужбовців, учасників АТО/ООС, біженців, мігрантів, іноземних громадян тощо. Їх статус має бути не лише належним чином врегульованим на законодавчому рівні, а й забезпечений реальними дієвими механізмами реалізації.

На наше переконання, способи захисту порушених прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях потребують удосконалення, підвищення ефективності й дієвості, доступності,

відновлення порушених чи обмежених прав і свобод, притягнення винних до відповідальності і відшкодування заподіяних збитків. Так, пропонуємо виокремити такі основні способи захисту порушених прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях:

1) *судовий*, тобто здійснюваний за участю органів судової влади України, а також міжнародними судовими інституціями;

2) *позасудовий*, тобто здійснюваний за участю інших органів влади України, а також за участю громадських організацій, насамперед правозахисного характеру.

У даному контексті першочерговим завданням, яке постало перед нашою державою, видається продовження судової реформи, подолання корупції та інших негативних явищ у системі організації та функціонування органів публічної влади в Україні, залучення громадських організацій, територіальних громад і населення до процесу прийняття державно-владних рішень та контролю за їх виконанням.

На жаль, нинішня державна політика України щодо Криму залишається переважно несистематизованою, а діяльність державних та недержавних структур є реактивною, а не проактивною [1]. Не дивлячись на запровадження низки нових органів чи посадових осіб, завданням яких є забезпечення і захист прав і свобод людини на тимчасово окупованих територіях (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу; Уповноважений Президента України з питань реабілітації учасників антитерористичної операції, які одержали поранення, контузію, каліцтво або інші захворювання під час участі в антитерористичній операції тощо), реальна система захисту та ефективних дієвих гарантій у цій сфері потребує вдосконалення.

Залишаються проблеми притягнення винних до відповідальності в установленому законодавством порядку, відновлення порушених прав і свобод людини і попередження недопущення таких порушень чи обмежень у майбутньому.

На нашу думку, ефективним вбачається звернення за захистом порушених прав і свобод людини на окупованих територіях до міжнародних судових інституцій. Так, згідно з останніми даними Україна має намір звернутися до Європейського суду з прав людини з позовом проти Росії щодо незаконної масової висилки громадян України та інших держав з анексованого Криму.

Офіс уповноваженого з питань ЄСПЛ разом із правозахисниками, разом із кримською прокуратурою, яким ми дуже вдячні за матеріали про українських політв'язнів, підготує ще один міждержавний позов до ЄСПЛ проти Росії, який буде стосуватися обставин цієї справи. Сама по собі масова висилка іноземців є порушенням європейської конвенції з прав людини, а для РФ це є «стандартною практикою».

За словами експерта ГО «Регіональний центр прав людини» Романа Мартиновського, з липня 2014 року по травень включно 2018 року за порушення міграційних прав суди окупованого Криму винесли 9548 рішень. Із даної кількості судових рішень 2425 осіб були виселені із цієї території. Йдеться як про громадян України, так і про громадян інших держав. Експерт повідомив, що за цей час із Криму виселили громадян 37 держав, «4 особи без громадянства, яких нам вдалося ідентифікувати», 1 тисячу 18 громадян України [21].

Доступним механізмом впливу на процес забезпечення прав і свобод громадян України на теренах окупованого Криму є здійснення постійного політичного тиску на агресора та формування міжнародної коаліції на підтримку процесу деокупації Криму, створення міжнародних механізмів захисту прав та посередництва між Україною та РФ у гуманітарних питаннях. Це можливо,

зокрема, шляхом звернення України до міжнародної спільноти (ОБСЄ, ООН, ПАРЕ та ін.) з пропозиціями щодо створення міжнародного переговорного механізму для врегулювання наслідків агресії РФ проти України та її громадян. Так, у резолюції Європейського Парламенту від 4 лютого 2016 року «Ситуація з правами людини в Криму, зокрема кримських татар», підтримується ідея Президента України щодо впровадження такого міжнародного механізму переговорів у форматі «Женева плюс», а не систематичного моніторингу дотримання прав людини в Криму незалежними спостерігачами міжнародних організацій, членом яких залишається Росія [9].

**Висновки.** Комплексний характер трансформаційних процесів, які на сьогодні відбуваються в політико-правовому житті України, подій на сході України та Автономній Республіці Крим зумовлює необхідність проведення науково-теоретичних дискусій не лише окремих проблем, пов'язаних із нормативно-правовим забезпеченням тих або інших правових і організаційних інструментів захисту прав людини, вдосконалення вітчизняного законодавства, а й системної розробки питань, які є значущими саме з точки зору свого змісту, ефективності та дієвості відновлення порушених прав і свобод, відшкодування заподіяних збитків і притягнення винних до відповідальності.

#### Список літератури:

1. Стратегія інформаційної реінтеграції Криму. URL: <https://mip.gov.ua/content/strategiya-informaciinoi-reintegracii-krimu.html>.
2. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні: [монографія] / [О.В. Зайчук, В.С. Журавський, Н.М. Оніщенко та ін.]; за ред. Н.М. Оніщенко, О.В. Зайчук. К.: Юридична думка, 2007. 424 с.
3. Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права: навч. посіб. К.: КНТ, 2011. 216 с.
4. Колодій А.М. Принципи права України: моногр. К.: Юрінком Інтер, 1998. 206 с.
5. Тематична доповідь Управління Верховного Комісара ООН з прав людини «Ситуація з правами людини у тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)», підготовленої Місією ООН з прав людини в Україні на виконання відповідної резолюції ГА ООН 71/205. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014\\_2017\\_Ukrainian.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_Ukrainian.pdf).
6. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи». Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 44, ст. 753. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1602-19>; Стратегія інформаційної реінтеграції Криму. URL: <https://mip.gov.ua/content/strategiya-informaciinoi-reintegracii-krimu.html>.
7. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Відомості Верховної Ради. 2014. № 26. Ст. 892. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
8. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015).
9. Забезпечення прав і свобод громадян України в анексованому Криму. Аналітична записка / Відділ розвитку політичної системи. Серія «Політика». URL: <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/prava-74d1a.pdf>.

10. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4.11.1950 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
12. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4285#n4285>.
13. The humanitarian concerns with regard to people captured during the war in Ukraine 2112(2016) on 21 April 2016 (17th Sitting). Parliamentary Assembly of Council of Europe. URL: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22750&lang=en>.
14. Тематичний звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні «Свобода пересування через адміністративний кордон із Кримом». 21 червня 2015 р. URL: <http://www.osce.org/ukraine-smm/165691>.
15. Пронюк Н.В. Сучасне міжнародне право. URL: [http://pidruchniki.com/12920522/pravo/teritoriya\\_mizhnarodnomu\\_pravi](http://pidruchniki.com/12920522/pravo/teritoriya_mizhnarodnomu_pravi).
16. One Year On. Violations of the right to freedom, expression and association in Crime. Ще один рік. Порушення права на свободу вираження поглядів і асоціацій у Криму, Міжнародна амністія. К., 2015. С. 9–14.
17. Права людини в Криму. «Крим SOS». URL: <http://crimeamap.krymsos.com/ru/map.html>.
18. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171897>.
19. Конвенція про захист цивільного населення під час війни. Женева, 12 серпня 1949 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_154).
20. Камінська Н.В. Захист прав дітей у міжвоєнний та повоєнний період. Друга світова війна і Україна: актуальні історико-правові проблеми: зб. матер. круглого столу (Київ, 28 квіт. 2015 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2015. С. 13–16.
21. Україна подасть позов до ЄСПЛ проти Росії через висилку українців з Криму URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/07/26/7187448>.

## **НАРУШЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА НА ВРЕМЕННО ОККУПИРОВАННЫХ ТЕРРИТОРИЯХ УКРАИНЫ И СПОСОБЫ ИХ ЗАЩИТЫ**

*Осуществлен анализ конституционных гражданских и политических прав и свобод человека, которые нарушаются на временно оккупированных территориях Украины. Определены особенности их защиты с помощью специально уполномоченных органов публичной власти, их должностных лиц, правозащитных и иных неправительственных организаций, включая международные организации и т.д.*

**Ключевые слова:** конституционные права, свободы, гражданские права, политические права, временно оккупированные территории, обеспечение прав человека, защита прав человека, гарантии прав и свобод человека.

## **VIOLATION OF THE CIVIL AND POLITICAL RIGHTS RIGHTS AND FREEDOMS ON THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE AND WAYS OF THEIR PROTECTION**

*The analysis of constitutional civil and political human rights and freedoms that are violated or limited in the temporarily occupied territories of Ukraine is carried out. Peculiarities of their protection with the help of specially authorized public authorities, their officials, human rights and other non-governmental organizations, including international organizations, etc. are determined.*

**Key words:** constitutional rights, freedom, civil rights, political rights, temporarily occupied territory, ensuring human rights, protection of people's, guarantees of human rights and freedoms.

**Кравцова З.С.**

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

## ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

*Розкрито сутність територіальної основи організації та здійснення державної влади в Україні. Висвітлено особливості конституційно-правової регламентації системи адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано пропозиції щодо оптимізації територіальної основи організації державної та місцевої влади, а також визначені перспективи децентралізації влади в Україні на основі власного досвіду та практик зарубіжних країн.*

**Ключові слова:** державна влада, територіальний устрій, реформа, конституція, організація державної влади, децентралізація, реформування.

**Постановка проблеми.** Територіальність держави являє собою наявність чітко окресленої кордонами суверенної території країни, у межах якої функціонує державна і самоврядна влада. Ключовим питанням спроможності державної влади є її суверенна територіальність, яка є на наше переконання визначальною ознакою держави. Територіальність базується насамперед на принципі територіальної недоторканості і непорушності кордонів держави.

У сучасній міжнародній практиці зустрічаємо достатню кількість прецедентів порушення державних кордонів, анексію територій, проголошення самостійності територій, які є невідомими. Не минула ця проблема і Україну, так анексія Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей підтверджує необхідність системного наукового опрацювання питання про організацію державної влади і територіальної основи її здійснення. Так, конституційне закріплення структури державного апарату, що поширюється на всю територію держави, як ознака, визначає насамперед територіальну основу державного управління. Державний апарат реалізує засади зовнішньої і внутрішньої політики держави, при цьому реалізація влади відбувається через системи вищих, центральних та місцевих її органів, котрі взаємодіють на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України.

Проблеми нинішнього територіального устрою склалися не сьогодні, вони є результатом неналежної діяльності сучасної політичної еліти, яка не спромоглася виробити і провести першочергове завдання влади: привести територіальний устрій та

систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідність із глобальними змінами, що сталися в Україні з 1990 року. Для прикладу, області, створені за часів окупації радянської влади, так Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська, Харківська області були утворені 27 лютого 1932 р, Чернігівська – 15 жовтня 1932 р, Донецька – 2 липня 1932 р, Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Хмельницька – 22 вересня 1937 р., Луганська – 3 червня 1938 р., Запорізька, Кіровоградська – 10 січня 1939 р., Волинська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська – 4 грудня 1939 р., Сумська – 28 лютого 1939 р., Чернівецька – 7 серпня 1940 р. [1, с. 146-147]. Як бачимо, часи формування чинного адміністративного устрою України припадають на трагічні часи для українського народу. Зрозуміло, що об'єктивних і науково-обґрунтованих критеріїв побудови устрою ніхто не виробляв і не брав до уваги. В Україні до цього часу, на відміну від сусідніх держав, не відбулось приведення у відповідність із нинішніми реаліями системи територіального устрою та системи органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Від дати ухвалення нової Конституції України у 1996 році пройшло 22 роки, а в Україні досі не ухвалено базового закону про територіальний устрій, а поточні питання адміністративно-територіального устрою продовжують вирішувати відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 березня 1981 року. Підтримуємо позицію О. Долгальова, який зауважив, що на сьогодні значна частина пра-

вових норм затвердженого цим Указом не відповідає чи прямо суперечить Конституції України. Як видно лише із деяких найбільш важливих норм, що містяться у згаданому Положенні, застосування його у нинішніх конституційних умовах є проблематичним, хоча реальна практика показує, що Верховна Рада України, попри відверту неконституційність вказаного вище Указу, його успішно застосовує в особливих випадках [2].

Аналізуючи конституційні засади територіального устрою України, слід зазначити, що реформування системи територіального устрою України та її складових елементів на конституційному рівні є необхідним важливим завданням, котре у певній мірі вплине на підвищення міжнародного статусу України та безумовно сприятиме соціально-економічному рівню розвитку держави.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед численних досліджень і публікацій, в яких висвітлюються питання адміністративно-територіального устрою, реформи територіальної організації державної та самоврядної влади, удосконалення засад її здійснення, особливої уваги заслуговують праці українських дослідників Б. Калиновського [3; 4], Р. Калюжного, В. Копейчикова [5], М. Корнієнка [6], В. Кравціва [7; 8], В. Куйбіди [9], І. Магновського [10], С. Телешуна [11], В. Погорілка, В. Яцюк [12] та інших. Однак недостатньо глибоко проаналізований процес становлення, закріплення та функціонування конституційних та організаційних засад державної влади в Україні.

**Постановка завдання.** Наявні дослідження торкаються різноманітних аспектів територіальної основи організації державної влади України та сприяють до подальших розробок й акумуляції різних підходів щодо реформування територіального устрою держави. Тому метою та основним завданням даної наукової статті є висвітлення сучасного стану територіальної організації державної влади та визначення перспективних напрямів вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні з урахуванням сучасних вітчизняних викликів та апробованих практик розвинутих країн світу.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В юридичній енциклопедії територіальний устрій – передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади

та органів місцевого самоврядування. Розрізняють два основних види територіального устрою: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини [13, с. 42].

Саме з урахуванням такого підходу у ст. 132 Основного Закону України і визначаються його головні засади. Зокрема, закріплено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах: 1) єдності та цілісності державної території. Конституційна засада єдності державної території, серед іншого, поєднана системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, державним кордоном України. При цьому ще раз варто наголосити, що станом на 5 листопада 2009 р., передбачено, що «Державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору». До того ж Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. зі змінами передбачає, що захист державного кордону і країни є невіддільною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави; 2) поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах. Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви є обов'язковими для нижчих рівнів. Під децентралізацією розуміють послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Тобто ця конституційна засада передає і зумовлює існування системи державної влади та системи влади місцевого самоврядування. Слід зробити акцент, що саме ця засада зумовлює необхідність чіткого визначення структури і функціонального розподілу влади між центром та територіями; 3) збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, передбачає поступове вирівнювання економічного, соціального та культурного рівня розвитку територій, їх ще більшу інтеграцію та зближення; 4) урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. При цьому

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. зі змінами під терміном «регіон» розуміє територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севасополя.

Як зауважив Б. Калиновський, територіальна основа організації місцевої публічної влади є важливим чинником її існування, вона може сприяти і гальмувати розвиток законодавчого регулювання та практики функціонування як місцевого самоврядування, так і державної влади. Саме від продуманої і функціонально спроможної територіальної основи місцевої публічної влади значною мірою залежить успіх реформи децентралізації [3, с. 127].

Важливою метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення через ефективнішу адміністративно-територіальну організацію держави умов для якомога повнішої реалізації усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів державної влади для розвитку України. Світовий досвід доводить, що досягнення цієї мети можливе при відході від засад жорсткого централізованого територіального управління державою, натомість утвердження місцевої влади через процес децентралізації, чіткої і відповідальної розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Важливо залишити за органами державної влади основні функції з контролю за дотриманням положень Конституції України та норм законодавства. Підтримуємо позицію В. Кравців та П. Жук, що розмежування повноважень слід реорганізувати через систему їх ресурсного забезпечення та передбачити формування високою мірою демографічно, соціально, економічно самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 5].

Важлива і та обставина, як зауважив В. Грицак, що адміністративно-територіальний устрій сучасної держави формується не на основі чистої дискреції, а на відповідній правовій основі: територіальні утворення, котрі є елементами системи адміністративно-територіального устрою, можуть виникнути, змінити свій статус чи бути ліквідованими лише на основі спеціальних правових актів [14, с. 31].

Держава розглядається як системне поєднання понять «територія», «влада» і «жителі». Різні форми поєднання жителів (народу) і державної влади породжують певний тип суспільства. На думку С. Телешуна, державний устрій по суті охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні і визначає межі централізації та децентралізації державної влади [11, с. 361].

Більш слушною видається концепція В. Копейчикова щодо територіального устрою України. За

його визначенням під територіальним устроєм держави розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою у цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади) [5, с. 312].

Світовий досвід підтверджує, що раціональна адміністративно-територіальна структура країни, адаптована до сучасних вимог ефективного використання природної, господарської та культурної самобутності її окремих частин, демократизації суспільного життя, децентралізації влади є важливою передумовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни та соціальної й політичної стабільності.

В унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. У таких країнах територіальний устрій визначається центральними органами влади. Територіальний устрій держави формується й змінюється виключно офіційно, на правовій основі. Це означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що вимагає існування певної (державної) політики розвитку територіальної системи [15, с. 302]. Відстоюємо позицію, що раціонально закріпленій територіальний устрій держави є необхідною умовою сталого розвитку території та запорукою ефективності влади.

Як констатує Н. Зелінська, прийняття адекватного політичного рішення стосовно реформування територіального устрою можливе лише за умови врахування принципів і критеріїв його побудови, за якими він був побудований та які мають бути покладені в основу нових перетворень [16].

Наприклад, М. Орзіх вважає, що загальними принципами у сфері реформування територіального устрою можна вважати: децентралізацію управління; єдність, неподільність, непорушність й цілісність державної території; конституційність і законність утворення та скасування складових частин державного устрою [17, с. 95–96].

С. Пирожков і А. Павлюк роблять акцент на укрупненні масштабу адміністративно-територіальних одиниць, зміцненні кадрового потенціалу місцевих органів влади, врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку [18, с. 16]. Звичайно, що вищезазначені засади є демократичними, і при їх реалізації можуть сприяти оптимізації як устрою держави, так і діяльності органів державної та самоврядної влади. Найбільш гостро для України

стоїть питання закріплення на рівні Конституції України національної автономії для кримських татар, забезпечення спроможності добровільних об'єднаних територіальних громад, добровільний поділ компетенції між органами публічної влади різних рівнів та ряд інших питань.

Утім, значна робота науковців й практиків зайшла своє відображення і у проектах концепцій, програм тощо, стосовно впорядкування територіального устрою України. На це спрямована затверджена Урядом України Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року, необхідність якої зумовлена об'єктивними і суб'єктивними причинами. Ця Постанова врахувала передовий досвід європейський досвід та здобутки України у цій сфері.

Також наукові напрацювання знайшли своє відтворення у поданому Кабінетом Міністрів України 22 лютого 2018 року проекті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що продовжують існування складні територіальні утворення, на території яких функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці та сформовані відповідні місцеві ради. Окреме місце займають проблеми, пов'язані з упорядкуванням назв адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, їх обліком та своєчасним внесенням змін до первинного реєстру. За даними проведеної перевірки Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з 12 110 офіційних бланків місцевих рад встановлено 324 факти помилкових назв сільських, селищних та міських рад, 902 випадки помилок у назвах населених пунктів [19].

Усі питання реформування територіальної організації державної та самоврядної влади повинні мати конституційний характер. А це, у свою чергу, має задіяти правову складову механізму впорядкування територіального устрою – перегляду чинних і створення нових правових норм з цього питання. На підтвердження цієї тези є доцільним нагадати рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р.. Так, у п. 3 резолютивної частини згаданого Рішення зазначається: положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України, треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністра-

тивно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

**Висновки.** Аналіз положень Конституції України у контексті їх системного взаємозв'язку дає підстави стверджувати, що питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає поділ її території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, є питаннями загальнодержавного значення, вирішення яких об'єктивно повинно покладатись безпосередньо на державу в особі відповідних органів державної влади, що, звичайно, не виключає можливості участі у вирішенні цих питань відповідних органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку України важливим питанням також є удосконалення системи устрою та конституційно-правове закріплення статусу територіальних одиниць на різних рівнях. Саме від прагматичного та науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою країни залежить організаційна система та функціональність органів державної влади. Для України на порядку денного стоїть питання відновлення територіальної цілісності і створення умов для функціонування влади на всій території суверенної України. Вважаємо, що для України практика створення автономних утворень є ризикованою і з досить сумнівними наслідками. Пропонуємо продовжити процес децентралізації влади, є позитивні приклади ефективної роботи територіальних громад. Головне завдання – це наблизити людину до суб'єктів надання законодавчо закріплених благ та потреб, тобто прав і свобод людини.

Реформа адміністративно-територіального устрою України має проводитись через розумний компроміс загальнодержавних та місцевих інтересів, а також утвердження саме унітарного устрою держави. Вважаємо, що є доцільним чітко визначитись із поняттям «регіон» та його змістом. Слід враховувати ризики про використанні поняття «регіональна політика», «регіональні інтереси», «регіональні особливості» тощо. Для України стоїть питання збереження і відстоювання своєї територіальної цілісності, і ініціативи регіоналізації можуть послужити передумовою федералізації України. Сильна і дієва виконавча вертикаль щодо загальнонаціональних функцій і завдань має функціонувати на рівнях адміністративно-територіально устрою, що сприятиме уніфікації державної політики у різних сферах суспільних відносин.

**Список літератури:**

1. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / С.А. Романюк, Н.Р. Нижник, В.І. Тимциунік та ін. К.: Фориат, 2007. 412 с.
2. Долгальова О.В. Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні. URL: <http://sborderg.ru/24-zakonodavche-regulyuvannya-pitan-admnstrativno-teritorialnogo-ustroyu-v-ukrayin.html> (дата доступу 23.07.2018 р.)
3. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: монографія. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016. 426 с.
4. Калиновський Б.В. Шляхи реформування територіальної основи організації місцевої публічної влади. Держава і право: зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки. Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 70. С. 191–202.
5. Копейчиков В.В. Правознавство: навчальний посібник / В.І. Бобир, С.Е. Демський, А.М. Колодій та інші. К.: Юрінком Інтер, 1999. 704 с.
6. Корнієнко М. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? Вибори та демократія. 2004. № 2. С. 66–68.
7. Кравців В.С., Жук П.В. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні. Економіст. 2011. № 5. С. 5–8.
8. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / наук. ред. В.С. Кравців; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2016. 264 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. кол.: В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін. Секретаріат Кабінету Міністрів України. К., 2009. 618 с.
10. Магновський І.Й. Перспективи вдосконалення територіального устрою України з погляду сьогодення. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2016. № 845. С. 113–118.
11. Телешун С.О. Державний устрій України в системі державного ладу: питання теорії і практики. Держава і право: Збірник наукових праць. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2000. № 6. С. 359–363.
12. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Авт. кол.: В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк, О.Я. Матвіїшин та ін. К., 2007. 370 с.
13. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т.6: Т–Я. 768 с.
14. Грицак В.М. До питання про поняття адміністративно-територіального устрою України. Право і суспільство. № 3. 2010. С. 30–35.
15. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр. / за ред. З.С. Варналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
16. Зелінська Н.С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень. Актуальні проблеми державного управління. 2009. №2 (36). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/index.html> (дата звернення 23.07.2018)
17. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
18. Пирожков С.І., Павлюк А.П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. Економіка України. 2005. № 6. С. 5-16.
19. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22.02.2018 р. № 8051. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63508](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508) (дата звернення 23.07.2018)

**ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ**

*Раскрыта сущность территориальной основы организации и осуществления государственной власти в Украине. Освещены особенности конституционно-правовой регламентации системы административно-территориального устройства. Разработаны предложения по оптимизации территориальной основы организации государственной и местной власти, а также определены перспективы децентрализации власти в Украине на основе собственного опыта и практик зарубежных стран.*

**Ключевые слова:** государственная власть, территориальное устройство, реформа, конституция, организация государственной власти, децентрализация, реформирование.



**TERRITORIAL BASIS OF THE GOVERNMENT ORGANIZATION IN UKRAINE**

*The essence of the territorial basis of organization and implementation of state power in Ukraine is revealed. The peculiarities of the constitutional and legal regulation of the system of administrative-territorial system are highlighted. The proposals on optimization of the territorial basis of the organization of state and local authorities and the prospects of decentralization of power in Ukraine on the basis of own experience and practices of foreign countries are grounded.*

**Key words:** *state power, territorial structure, reform, constitution, organization of state power, decentralization, reformation.*

**Молчанова Ю.Ю.**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## АКТИ ЛОКАЛЬНОЇ НОРМОТВОРЧОСТІ В МЕХАНІЗМІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФОРМ УЧАСТІ ЧЛЕНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УПРАВЛІННІ МІСЦЕВИМИ СПРАВАМИ

*У статті проаналізовано правову природу та роль актів локальної нормотворчості в регулюванні колективних форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення територіальними громадами. Досліджено окремі статутні та рішення місцевих рад, у яких регулюються форми локальної демократії. Окреслено проблеми статутного регулювання, зокрема їхній необов'язковий характер. Зазначено проблематику неналежної форми регулювання загальних зборів громадян за місцем проживання, громадських слухань та інших форм локальної демократії. Визначено напрями вдосконалення правової основи окремих колективних форм участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення.*

**Ключові слова:** локальні акти, громадські слухання, місцеві ініціативи, загальні збори громадян, статут територіальної громади.

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування можна справедливо вважати одним із найважливіших для розвитку демократії інститутів, який надає можливість населенню на власний розсуд вирішувати важливі питання свого життя. Цей потенціал може бути реалізований лише за належного правового регулювання безпосередніх форм вирішення територіальними громадами питань місцевого значення. Для України це питання залишається на порядку денному та є особливо актуальним в умовах проведення муніципальної реформи.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормотворчості в органах місцевого самоврядування та форм локальної демократії були об'єктом уваги таких учених, як О.В. Батанов, І.І. Бодрова, М.О. Петришина, К.Є. Солянік, та інших. Проте існуючі на практиці проблеми та необхідність удосконалення правової основи форм безпосереднього здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування зумовлюють подальші дослідження в цій сфері.

**Постановка завдання.** Метою статті є визначення ролі локальних актів у механізмі правового регулювання громадських слухань, місцевих ініціатив та інших колективних форм локальної демократії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Звертаючись до визначень муніципальної нормотворчості, які наведені в літературі, можна навести її тлумачення «як урегульованого законодавством виду муніципально-владної діяльності територі-

альної громади, органів і посадових осіб місцевого самоврядування щодо розроблення та прийняття муніципально-правових актів, які містять загальні правила поведінки, що здійснюється в межах компетенції у встановлених процедурно-процесуальних формах» [4, с. 81]. Тобто така діяльність має відповідати конституційним і законодавчим вимогам, зокрема у питаннях форми та процедури, а також бути спрямована на вирішення питань місцевого значення. Сьогодні український законодавець поставив собі за мету збільшення предметів відання органів і посадових осіб місцевого самоврядування, побудову компетенції на засадах субсидіарності. В умовах зростання ролі місцевого самоврядування в системі публічної влади дотепер недостатньо використовуються на практиці форми локальної демократії, причиною чого, зокрема, є недосконалість правової основи.

Першою проблемою можна назвати невизначеність правової природи локальних актів загалом. Варто зауважити, що не всі вчені вважають за доцільне називати акти органів місцевого самоврядування правовими. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування передбачає здійснення влади територіальної громади (муніципальної), результатом чого можуть бути прийняті акти, які за своєю юридичною природою не бувають правовими [2, с. 19]. Підтвердженням цього слугує те, що ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. має назву «Акти

органів і посадових осіб місцевого самоврядування» [7] та не містить згадки про їхній правовий характер. Ця ж ідея простежується і в інших нормах цього Закону, наприклад у контексті обов'язковості актів (ст. 73), можливості визнання актів місцевої ради незаконними та призначення позачергових виборів (ч. 4 ст. 78), можливості скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради (п. 15 ч. 1 ст. 26); права виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради змінювати або скасовувати акти підпорядкованих йому відділів, управлінь, інших виконавчих органів ради, а також їхніх посадових осіб.

При цьому науковці зауважують, що держава, залучивши організаційні структури територіальної громади як необхідну ланку здійснення влади, створює для них певні механізми та гарантії, однією з яких є надання актам органів місцевого самоврядування властивостей правових актів, санкціонування їх державою, включення до законодавства країни та встановлення юридичної відповідності за їх порушення [9, с. 90].

Серед локальних актів першим необхідно назвати статут територіальної громади. Через роль, яку він відіграє у регулюванні питань місцевого значення, статут називають «малою конституцією» територіальної громади, яка відображає її індивідуальність, демократичні начала самоорганізації населення цієї території та саморегулювання нею питань місцевого значення в межах законодавства» [1, с. 83]. Статут «є правовим актом, що конститує місцеве самоврядування на відповідній території, він є центральною ланкою системи нормативно-правових актів місцевого самоврядування, що в сукупності становлять суттєву частку муніципального права» [4, с. 94].

Проте, незважаючи на таке значення статуту, його ухвалення не є обов'язковим і віднесено законодавцем на розсуд представницького органу місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). На практиці це призводить до недостатнього поширення статутів (їх ухвалення характерне переважно для територіальних громад міст). Серед проблемних питань можна зазначити й практику неналежної форми схвалення – усупереч ч. 1 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» статuti приймаються ухвалами, а не рішеннями місцевих рад (наприклад, статут територіальної громади м. Львова був прийнятий ухвалою Львівської міської ради «Про статут територіальної громади м. Львова» № 2667 від 7 грудня 2017 р.).

Провідну роль відіграють статuti територіальних громад і для регулювання форм участі членів

територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює обов'язкове поряд із законом регулювання порядку проведення загальних зборів громадян (ч. 3 ст. 8); виключне регулювання статутом порядку організації громадських слухань (ч. 4 ст. 13); альтернативну регламентацію поряд із рішенням місцевої ради для місцевих ініціатив (ч. 2 ст. 9).

Водночас більш детальне регулювання предмета такої форми, як місцевий референдум, порядок його призначення та проведення має визначатися виключно законом, що передбачено як законодавчими (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і конституційними нормами (п. 20 ч. 1 ст. 92 Основного Закону). Те ж саме стосується і місцевих виборів. І хоча законодавство з питань місцевих виборів піддається критиці через окремі недоліки регулювання процедурних аспектів, у літературі аналізується доцільність і позитивний ефект від змін виборчої системи [див.: 8, с. 128–138], правове регулювання місцевих виборів перебуває в динамічному розвитку в пошуках кращого функціонування цього інституту локальної демократії та не характеризується значними прогалинами. На противагу цьому інститут місцевого референдуму фактично не може застосовуватись через відсутність законодавства.

Окрім положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 7, ч. 4 ст. 16, п. 18 ч. 1, ст. 26, п. 12 ч. 4 ст. 42, ст. ст. 78, 79, ч. 2, 7 розділу V), сьогодні інститут місцевого референдуму згадується в інших законах, наприклад у контексті використання даних Державного реєстру виборців (ст. 26 Закону України «Про державний реєстр виборців» № 698-V від 22 лютого 2007 р.); видатків, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів (п. 18 ч. 1 ст. 91 Бюджетного кодексу); щодо заборони проведення місцевого референдуму на тимчасово окупованій території (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян і правовий режим на тимчасово окупованій території України» № 1207-VII від 15 квітня 2014 р.), у контексті можливості вирішення питання про добровільне об'єднання територіальних громад на референдумі (ч. 5, 7 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 157-VIII від 5 лютого 2015 р.).

Що стосується локального регулювання цього інституту, то варто зазначити, що без ухвалення профільного закону використання локальних норм є неможливим. Серед актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які стосуються місцевих референдумів, можна назвати рішення місцевої

ради про проведення місцевого референдуму, ухвалення якого є необхідним етапом референдного процесу (п. 18 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

У статутах територіальних громад можуть міститися визначення місцевого референдуму, закріплюватись право на участь у місцевому референдумі, окремі характеристики предмета, деякі процедурні питання порядку ініціювання та проведення місцевого референдуму, засади фінансування місцевих референдумів, примат рішень, прийнятих на місцевому референдумі, над рішеннями місцевої ради, порядок оприлюднення рішень та інше. Часто статuti містять відсилочні норми до необхідного профільного закону, наприклад ч. 2 ст. 27 Статуту територіальної громади м. Львова: «Порядок ініціювання, призначення та проведення місцевих референдумів визначається законодавством України» [11, с. 19], ст. 2.3.4 Статуту територіальної громади міста Волочиськ. Хоча трапляються й випадки безпосереднього посилання на Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» (ч. 6 ст. 18 Статуту територіальної громади м. Запоріжжя) [10], що втратив чинність.

Водночас викликають питання такі положення, як можливість проведення консультативного референдуму з питань, які не віднесені чинним законодавством до відання місцевого самоврядування, проте мають важливе значення для міської громади, соціально-економічного та культурного розвитку міста (ч. 5 ст. 21 Статуту територіальної громади міста Рубіжне) [12], а також встановлення чітких строків опублікування рішень за відсутності необхідних законодавчих вказівок.

На жаль, таке становище нормативної бази суттєво вплинуло й на практику застосування інституту місцевого референдуму. З 1991 по 2012 рр. було проведено 153 імперативні місцеві референдуми, а 22 ініціативи залишились нереалізованими. До того ж, як зазначається, більшість референдумів було проведено щодо рішень, які могли бути ухвалені виключно шляхом місцевого референдуму, зокрема з питань об'єднання в одну адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, та питань про зміну базового рівня місцевого самоврядування в сільських районах, яким було присвячено 68 місцевих референдумів, з питання перейменування населених пунктів проведено 42 референдуми. Решта референдумів були присвячені питанням висловлення недовіри міському голові (19), благоустрою територій (12) і земельним питанням (9) [3, с. 4]. Ці дані свідчать про нагальну необхідність ухвалення закону

про місцевий референдум і приведення у відповідність з ним локальних актів.

Наступною формою локальної демократії є загальні збори громадян за місцем проживання, для яких встановлена вимога правового регулювання на рівні статутів територіальних громад і закону. Водночас, незважаючи на численні зауваження науковців, сьогодні чинною є постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ (далі – Положення), тобто прийнята раніше від Основного Закону та профільного закону про місцеве самоврядування, яка не відповідає цим нормам (наприклад, використання формулювання «голова Ради» в тексті положення стосовно базового рівня адміністративно-територіального устрою є некоректним, адже існування такої посадової особи не передбачено; це ж стосується такого органу, як «Рада народних депутатів»). Тому послугоування цим актом під час призначення та проведення зборів, на наш погляд, є незаконним і може бути підставою для судового оскарження прийнятого рішення.

Що стосується статутів територіальних громад як складової механізму правового регулювання цієї форми локальної демократії, то варто зазначити велику розбіжність в обсязі регулювання. Наприклад, у деяких статутах загальні збори громадян практично не регламентуються, лише зазначаються в переліку безпосередніх форм участі членів територіальної громади у місцевому самоврядуванні та при цьому можуть розглядатись в контексті місцевих ініціатив як один з етапів їх внесення (ст. 20, 21 Статуту територіальної громади міста Кременчука).

До іншої групи можна зарахувати статuti, у яких подана детальніша регламентація порядку ініціювання та проведення загальних зборів громадян за місцем проживання, включно з питаннями ініціювання зборів, питаннями, що можуть на них виноситись (із посиланням на закон або із поданням розгорнутого переліку), порядку проведення, вимог до протоколів, виконання прийнятих рішень. Водночас можна прослідкувати вплив вищезазначеної постанови на формулювання окремих статутних положень. Наприклад, ряд статутів територіальних громад містить вказівку, що в роботі зборів можуть брати участь (зазвичай зазначається, що з правом дорадчого голосу) народні депутати, депутати місцевих рад, представники органів державної влади, підприємств, установ, організацій, трудових колективів, об'єднань громадян (див.: ч. 2 ст. 27 Статуту територіальної громади міста Рубіжне; а. 2 ч. 4 ст. 19 Статуту територіальної

громади м. Запоріжжя; а. 2 ч. 2 ст. 26 Статуту територіальної громади міста Одеси). Іноді також закріплюється розширений перелік суб'єктів ініціювання загальних зборів, серед яких не тільки громадяни, депутати місцевої ради, але й трудові колективи та об'єднання громадян (а. 2 ч. 4 ст. 9.3. Статуту територіальної громади міста Миколаєва). Ці формулювання мають своєю основою, на наш погляд, ч. 3 ст. 2 Положення, де зазначено, що «у роботі зборів можуть брати участь депутати Рад народних депутатів, представники державних органів, трудових колективів, об'єднань громадян» [5]. Доцільність запозичення подібних формулювань під час розроблення та ухвалення майбутнього закону (принагідно зауважимо, що законопроекти про безпосередні форми участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення перебувають на розгляді Верховної Ради України) має стати предметом більш детального аналізу крізь призму розуміння загальних зборів саме як форми локальної демократії, інструменту управління місцевими справами саме територіальною громадою.

Наступною формою є громадські слухання, регламентація яких, як зазначалось вище, має здійснюватися лише статутом територіальної громади. Проте варто зазначити відсутність одноманітних підходів до дотримання цієї законодавчої вимоги на практиці. Наприклад, інститут громадських слухань може підлягати регулюванню в статуті територіальної громади, хоча при цьому регламентація може зводитись фактично лише до дублювання законодавчих норм (див.: Статут територіальної громади міста Тетієва), а може передбачати процедурні питання, які дають можливість реалізовувати право територіальної громади (див.: Статут територіальної громади міста Одеси).

Відповідні норми можуть міститись і в окремих додатках до статутів (див.: Положення «Про громадські слухання в місті Харкові» (додаток № 3 до Статуту територіальної громади міста Харкова), а також бути закріпленими окремими рішеннями місцевих рад (див.: Порядок організації громадських слухань в місті Києві, затверджений рішенням Київської міської ради VII скликання № 120/2023 від 8 жовтня 2015 р.). Осатаній варіант правової регламентації вбачається некоректним з огляду на пряму законодавчу вимогу статутного регулювання. Що стосується закріплення положення про проведення громадських слухань у додатку до статуту, то такий варіант можна вважати прийнятним за умови визнання додатків складовою статутів.

Ще однією формою локальної демократії є місцеві ініціативи, порядок внесення яких відповідно до закону має регулюватись статутом територіаль-

ної громади або рішенням місцевої ради. Практика локального регулювання свідчить про існування окремих рішень місцевих рад зазвичай паралельно із унормуванням у статутах. При цьому обсяг статутного регулювання може бути як незначним, стосуватись кількості підписів, які необхідні для підтримки місцевої ініціативи та обов'язковості їх розгляду (див.: главу 5 Статуту територіальної громади міста Івано-Франківська; ст. 12 Статуту територіальної громади міста Києва). А може характеризуватись охопленням ширшого кола питань, а саме: строків розгляду, окремих процедурних питань розгляду та ухвалення відповідного рішення місцевою радою (див.: Статут територіальної громади м. Львова). Проте незалежно від обраної моделі статуту містять посилання на відповідні рішення місцевих рад, якими затверджуються положення про порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив.

Серед типових питань, які підлягають регламентації на рівні окремих положень можна виділити такі: поняття місцевої ініціативи, вимога її подання у вигляді письмової пропозиції або у вигляді проекту рішення місцевої ради, предмет ініціативи, вимоги до ініціаторів, порядок збору підпису на підтримку місцевої ініціативи, її реєстрації та розгляду на засіданні ради. Також найчастіше положення містять форми необхідних документів для внесення місцевих ініціатив, що, на наш погляд, сприяє реалізації права територіальної громади на управління місцевими справами, полегшує процедуру внесення місцевих ініціатив для пересічних жителів, що не мають професійної освіти. Водночас аналіз положень про порядок внесення місцевих ініціатив демонструє окремі невідповідності чинному законодавству. Зокрема, Тимчасове положення про місцеві ініціативи у м. Львові затверджено неналежним чином (а саме ухвалою Львівської міської ради № 1969 від 18 травня 2017 р.), що, як зазначалось вище, не відповідає положенням ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка встановлює таку правову форму діяльності місцевих рад, як рішення. А тому вважаємо, що й передбачене п. 1.4 цього акта положення про можливість супроводження місцевої ініціативи проектом ухвали міської ради з цього питання [6] є таким, що не відповідає закону.

**Висновки.** На підставі зазначеного можна зробити висновок про потенціал практичного використання форм безпосереднього здійснення місцевого самоврядування територіальною громадою, які здатні сприяти розвитку громадянського суспільства та правової держави. Водночас локальна нормотворчість у цьому аспекті потребує модифікації поряд із потребою в покращенні законодавчої основи форм локальної демократії.

**Список літератури:**

1. Бондар Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. М.: Норма, 2008. 592 с.
2. Борденюк В.І. Теоретичні аспекти співвідношення правових актів державного управління та актів органів місцевого самоврядування. Право України. 2004. № 11. С. 16–20.
3. Громадська експертна доповідь у форматі Shadow Report «Досвід застосування місцевого референдуму в Україні як складової місцевої демократії». URL: [http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow\\_Referendum\\_Edit.pdf](http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Shadow_Referendum_Edit.pdf) (дата звернення: 03.07.2018).
4. Петришина М.О. Нормотворча діяльність в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія. Х.: Право, 2011. 232 с.
5. Про затвердження «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні»: постанова Верховної Ради України від 17 грудня 1993 р. № 3748-ХІІ. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3748-12> (дата звернення: 06.07.2018).
6. Про затвердження Тимчасового положення про місцеві ініціативи у м. Львові: ухвала Львівської міської ради № 1969 від 18 травня 2017. Офіційний сайт Львівської міської ради. URL: <https://www8.city-adm.lviv.ua/inTEAM/Uhvaly.nsf/ced0919df4c24883c2256ac400475530/a7b2aaef65874177c225812c00328e74?OpenDocument> (дата звернення: 06.07.2018).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 03.07.2018).
8. Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / За ред. Ю.М. Тодики. Х.: Право, 2009. 540 с.
9. Солянник К.Є. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації. Вісник Центральної виборчої комісії. 2009. № 1. С. 90–93.
10. Статут територіальної громади м. Запоріжжя. Офіційний сайт Запорізької міської ради. URL: <http://zp.gov.ua/uk/page/statut> (дата звернення: 04.07.2018).
11. Статут територіальної громади міста Львова. Інформаційний портал депутатів Львівської міської ради. URL: <https://www.lvivrada.gov.ua/informacia/statut-mista> (дата звернення: 04.07.2018).
12. Статут територіальної громади міста Рубіжне. Офіційний сайт Рубіжанської міської ради. URL: <http://rnr.gov.ua/pages/p20> (дата звернення: 04.07.2018).

**АКТЫ ЛОКАЛЬНОГО НОРМОТВОРЧЕСТВА В МЕХАНИЗМЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФОРМ УЧАСТИЯ ЧЛЕНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ГРОМАДЫ В УПРАВЛЕНИИ МЕСТНЫМИ ДЕЛАМИ**

*В статье проанализированы правовая природа и роль актов локального нормотворчества в регулировании коллективных форм непосредственного решения вопросов местного значения территориальными громадами. Исследованы отдельные уставы и решения местных советов, в которых регулируются формы локальной демократии. Обозначены проблемы уставного регулирования, в частности их необязательный характер. Указана проблематика ненадлежащей формы регулирования общего собрания граждан по месту жительства, общественных слушаний и других форм локальной демократии. Определены направления совершенствования правовой основы отдельных коллективных форм участия членов территориальной громады в решении вопросов местного значения.*

**Ключевые слова:** *локальные акты, общественные слушания, местные инициативы, общее собрание граждан, устав территориальной громады.*

**ACTS OF LOCAL RULEMAKING IN THE MECHANISM OF FORMS OF PARTICIPATION OF MEMBERS OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN LOCAL GOVERNMENT MANAGEMENT LEGAL REGULATION**

*The article analyzes the legal nature and role of acts of local rulemaking in regulating the collective forms of directly addressing the local issues by territorial communities. Individual statutes and decisions of local councils regulating the forms of local democracy are explored. The problems of statutory regulation, in particular; their optional nature are identified. The problems of improper regulation of general meeting of citizens, public hearings and other forms of local democracy are indicated. The directions for improving the legal basis for collective forms of members of the territorial community participation in solution the issues of local importance are determined.*

**Key words:** *local acts, public hearings, local initiatives, general meeting of citizens, charter of territorial community.*

УДК 340.1;342.7

**Шемчук В.В.**

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів

## ІНФОРМАЦІЙНА ФУНКЦІЯ ТА ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ФУНКЦІЙ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

*Здійснено аналіз доктринальних підходів стосовно поняття і природи функцій держави, критеріїв їх класифікації. Виходячи з пріоритетів розвитку інформаційного громадянського суспільства, глобального інформаційного суспільства, обґрунтовано доцільність виокремлення інформаційної функції. Автором підкреслено її сутнісні характеристики та ознаки, а також визначено місце і значення в системі функцій сучасної держави. Відзначено особливості нормативно-правового та інституційного забезпечення інформаційної функції держави в умовах сьогодення, формування і реалізації інформаційної політики, розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційного простору.*

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, функції держави, інформаційна політика, інформаційна функція держави, інформаційно-комунікаційні технології, нормативно-правове регулювання, інформаційний простір.

**Постановка проблеми.** Сучасні процеси державотворення і правотворення євроатлантичної інтеграції та низка інших процесів практично неможливі без інформації, інформаційного забезпечення. Це стосується і реформування основних державно-правових інститутів, явищ і категорій.

Погоджуємось, що інформаційне забезпечення саме виступає сполучною основою дієвого функціонування різних сфер суспільного життя та запорукою прогресу в цілому, а необхідною умовою забезпечення національної безпеки, збереження цілісності всієї держави, формування в її межах ефективної державної влади є інформаційна функція, яка тісно переплітається з усіма найважливішими напрямками діяльності держави та забезпечує поступальний розвиток єдиного інформаційного простору в її територіальних межах [1].

Водночас події останніх років в Україні та інших державах демонструють актуалізацію питань реалізації інформаційних прав людини і громадянина, права на доступ до публічної інформації, отримання та розпорядження інформацією, розбудови інформаційного суспільства і міжнародного інформаційного простору тощо. Усе це ставить перед вітчизняними і зарубіжними дослідниками, державними і громадськими діячами завдання аналізу, забезпечення реалізації інформаційної функції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Варто підкреслити, що інформаційна сфера та

об'єкти інформаційної інфраструктури, так само як і інформаційна функція, становлять предмет міждисциплінарних досліджень сучасної науки, а також відповідну реалізацію в різноманітних напрямках життєдіяльності.

Так, останніми роками представники науки теорії держави і права частіше звертаються до тематики функцій держави, функцій права. Проте безпосередньо інформаційній функції держави навряд чи посвячено достатню кількість наукових джерел. Варто відзначити, зокрема, монографічне дослідження О.О. Тихомирова на тему «Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави» (за загальною редакцією Р.А. Калужного, Київ, 2014) [2]. У науці адміністративного права фактично найбільшою мірою розглядають однорідні пов'язані з інформаційною функцією держави питання розвитку інформаційного суспільства, захисту інформаційних прав громадян, інформаційної безпеки тощо. Також прослідковується зростаючий науковий інтерес до даної проблематики в науці міжнародного права, рідше – в кримінальному праві і т.д.

Загалом очевидним є факт появи значної кількості наукових статей та інших публікацій у даній сфері. Наприклад, слід відзначити здобутки таких учених, як: І. Арістова, В. Брижко, В. Гавловський, С. Глазунова, В. Демиденко, Ж. Дзевелюк, Н. Камінська, О. Кирилюк, О. Климентьєв, Т. Костецька, О. Кохановська, І. Кушнір, О. Лощи-

хін, А. Марушак, Л. Наливайко, М. Павленко, О. Тихомиров, В. Хахановський, В. Цимбалюк, О. Яременко та ін. Проте однозначно потрібно і надалі продовжувати ґрунтовний системний аналіз функцій держави і права загалом та інформаційної функції держави зокрема.

Цілі статті передбачають здійснення теоретичного дослідження розуміння сутності інформаційної функції сучасної держави з метою формулювання її визначення, а також з'ясування особливостей її реалізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як відомо, така категорія, як «функція», запроваджена німецьким дослідником Г. Лейбніцем для визначення залежності одних процесів або їх змін від інших (у математиці розуміється як залежність однієї величини від інших) [3, с. 1300].

Різні її інтерпретації можна зустріти в політико-правовій думці, але часто використовуються звичні для теорії держави і права взаємопов'язані поняття «завдання», «цілі» та «функції» держави. При цьому категорія «функція» знаходить власне відображення і трактування в соціології як роль, яку певний соціальний інститут (або окремий соціальний процес) виконує щодо потреб суспільної системи більш високого рівня організації або інтересів класів, які її утворюють, соціальних груп та індивідів [4, с. 719].

Відомий учений В.С. Нерсесянц трактує державу як живий організм, а її функції пов'язує з формами життєдіяльності такого організму (формами діяльності, що відображають її смислову сутність) [5, с. 256].

Л.І. Каск присвятив свою увагу побудові зумовленої об'єктивними факторами моделі функцій держави, підкреслюючи взаємозв'язок і відносність понять «функції держави» і «структура держави», обґрунтовуючи підхід, за якого функції держави не ототожнюються ні з напрямками, ні зі сторонами державної діяльності й виражаються через зміст цієї діяльності [6, с. 5–16].

Переважно теоретики права визначають функції держави передусім у контексті основних напрямів її діяльності. Як стверджував В.В. Копейчиков, поняття «функції держави» пов'язано з втіленням сутності та соціальної спрямованості, завдань і цілей держави [7, с. 65]. Водночас, на переконання В.В. Оксамитного, функції держави спрямовані на вирішення завдань, що стоять перед державою на різних етапах розвитку, за допомогою спеціальних форм і методів їх реалізації; при цьому розподіл функцій на основні та неосновні є умовним [8, с. 222]. Нарешті, П.М. Рабінович зазначає,

що вони розкривають соціальну сутність і призначення держави в суспільстві, при цьому основні функції, на відміну від неосновних, безпосередньо характеризують її соціальну сутність і призначення [9, с. 37].

Однак єдиного загально визнаного підходу немає і дотепер, оскільки поняття «функції держави» є складним, багатограним та різноплановим, що не дає можливості викласти його в лаконічному доступному формулюванні, зумовлює плюралізм підходів дослідників до інтерпретації функцій держави і доцільність їх подальшого осмислення в контексті сучасних перетворень держави і суспільства.

О.О. Тихомиров відзначає, що визначення функцій держави лише як основних напрямів її діяльності теж є достатньо суперечливим, оскільки неможливо встановити чітку межу між основною й неосновною, більш важливою і менш важливою діяльністю держави. Крім того, класифікуючи функції держави, багато авторів розділяють їх за соціальним призначенням (або за значенням) на основні й неосновні (додаткові), що суперечить самому визначенню функцій держави. Тому доповнення «основні» повинно використовуватися лише в розгляді структурного зрізу функцій держави. Майже кожному основну в структурному аспекті функцію можна розділити на складові частини, які називають додатковими (неосновними) функціями [10;11].

Натомість кожному додаткову функцію відносно її складових частин також можна вважати основною. Таким чином, функції держави організуються в ієрархічну структуру, на вершині якої виявляється найбільш загальна функція. Такою функцією в сучасних державах є, зокрема, забезпечення національної безпеки, а додатковими щодо неї – забезпечення територіальної цілісності, конституційного ладу, прав і свобод громадян, науково-технічного потенціалу, високого рівня життя населення, інформаційної безпеки тощо [10; 11].

Сучасна наука залежно від того, в чіх соціальних інтересах здійснюються функції держави, поділяє їх на загальносоціальні та функції захисту групових інтересів. Загальносоціальні функції – це довготривалі, спрямовані на задоволення інтересів суспільства в цілому, всіх його верств, напрямки діяльності держави. Функції захисту групових інтересів являють собою такі напрямки діяльності держави, що спрямовані на вираження і задоволення інтересів певних соціальних сил – правлячих угруповань, за якими стоять верстви населення, що становлять соціальну базу здійснення державної влади.



Сучасні тенденції розвитку держав, міждержавного співробітництва засвідчують про поступову деполяризацію суспільства, підкреслюють необхідність зміщення акцентів у розумінні функцій держави в бік зумовленості їх суспільними потребами і належного закріплення й реалізації прав людини. Активізація розбудови громадянського та інформаційного суспільства зумовлюють перерозподіл функцій держави, власне державними залишаються лише її невід'ємні функції, які громадянське суспільство самостійно здійснювати не здатне (забезпечення суверенітету держави, безпеки суспільства, зовнішньополітична функція і т.д.).

Серед класичних (традиційних) критеріїв класифікації функцій держави відомі такі, як територіальна спрямованість діяльності держави, соціальне значення, період існування (здійснення) функцій та сфери суспільного (державного) життя.

Відповідно, виокремлюють такі основні групи: – внутрішні, що здійснюються в межах території держави і є вираженням її внутрішньої політики; – зовнішні, що здійснюються за територіальними межами держави й виражаються у відносинах з іншими державами та міжнародними організаціями. У цих функціях знаходить своє втілення зовнішня політика держави. У свою чергу, за критерієм відносної значущості функції держави розділяють на основні (розкривають соціальну сутність держави), а також неосновні (ті, які їх доповнюють) [12, с. 131, 139]. Фундаментальні функції держави поступово втрачають домінуюче значення своєї територіальної спрямованості.

Стосовно різновекторних сфер життєдіяльності людини і суспільства підкреслимо доцільність виокремлення таких груп функцій:

1) політичні: формування і здійснення внутрішньої політики держави; створення сприятливих умов для реалізації народовладдя; встановлення офіційних дипломатичних, консульських та інших відносин із державами і міжнародними організаціями; оборонна діяльність держави, що передбачає захист економічними, дипломатичними й військовими засобами її суверенітету й території;

2) соціальні: створення сприятливих умов для ліквідації конфліктів і суперечок між різними верствами населення, реалізації права на працю, освіту, достатній життєвий рівень, охорону здоров'я тощо;

3) економічні: вплив на сферу виробничих відносин шляхом підтримки і розвитку всіх форм власності; торгово-економічних відносин з іноземними державами, створення і забезпе-

чення функціонування системи оподаткування, бюджетної системи, інновацій тощо;

4) екологічні: охорона й забезпечення раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки суспільства, поліпшення екологічного стану планети, попередження та ліквідація наслідків екологічних катастроф світового масштабу;

5) культурні: забезпечення консолідації етнічної нації, формування загальної для всієї країни культури, сприяння розвитку культури всіх народів, які проживають на території держави, встановленню і розвитку культурних зв'язків з іншими державами; підтримка науки, освіти, мистецтва, фізичної культури й спорту; охорона культурної спадщини;

6) правоохоронні: контроль за дотриманням правових норм, попередження і протидія злочинності, притягнення до юридичної відповідальності винних у правопорушеннях, забезпечення реалізації й захисту прав і свобод людини та громадянина, сприяння забезпеченню регіонального і міжнародного правопорядку, боротьба з міжнародними злочинами, попередження виникненню міжнаціональних і міждержавних конфліктів;

7) інформаційні: забезпечення обміну інформацією в межах країни, сприяння інформатизації суспільства та участь у розвитку світового інформаційного простору з метою забезпечення вільного обміну інформацією, захисту інформаційних прав і свобод людини і громадянина, забезпечення інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки тощо.

З-поміж інших класифікацій функцій держави додатково виокремлюють ідеологічну та оборонну, правозахисну та інші функції. Слід відзначити, що такий перелік функцій держави не є вичерпним, можливо навіть дискусійним, потребує уточнення і перегляду.

Поряд із цим наше завдання передбачає з'ясування не тільки проблемних питань, пов'язаних із поняттям чи класифікацією функцій держави, їх аналіз, а й вивчення природи відносно нової функції сучасної держави – інформаційної, визначення її місця в системі існуючих функцій держави.

Такі відомі вчені, як М. Байтін та І. Сенякін, В. Нерсесянц, раніше не виокремлювали інформаційну функцію держави як самостійну. В останніх вітчизняних публікаціях В. Волинця, С. Глазунової, О. Климентьева, Т. Костецької, Ж. Павленко та інших активізувалось питання не лише про її виокремлення, а й про її особливості забезпечення, відмінності від інших функцій держави тощо.

Інформаційна функція держави стала об'єктом наукових досліджень порівняно недавно, оскільки за радянських часів інформаційна діяльність держави розглядалася правознавцями в контексті політико-правового забезпечення існуючої ідеології [13, с. 66].

Аргументи на користь виокремлення інформаційної функції держави запропоновано такі. Інформатизація сучасного суспільства передбачає проникнення інформаційних технологій практично в усі сфери суспільного життя, що надає провідного значення діяльності держави, пов'язаній із забезпеченням вільного обміну інформацією, інтеграцією у світове інформаційне суспільство, забезпеченням інформаційної безпеки тощо. Така синкретизація класифікації функцій держави знижує актуальність і значущість їх розподілу на внутрішні й зовнішні, що особливо помітно в умовах інтеграційних і глобалізаційних процесів у світовому співтоваристві, які розмивають грань між внутрішньою та зовнішньою сторонами економічної, політичної, соціальної й екологічної діяльності держави, і підтверджується дослідженнями останніх років [14, с. 11].

Поряд із інформаційною функцією держави згадують і про інформаційно-виховну функцію, функцію забезпечення інформаційної безпеки, інформаційно-комунікативну функцію держави тощо. Так, існує точка зору, що сучасному етапу розвитку суспільства більше відповідає остання зі згаданих функцій. Адже комунікація – це обмін інформацією, що має на увазі суб'єкт-об'єктні відносини й обов'язкове застосування принципу зворотного зв'язку. А під час переходу на так звану сервісну державу, що надає громадянам і організаціям послуги швидко та якісно, необхідно налагодити взаємодію державних структур із громадянами та організаціями, ту саму комунікацію, тобто взаємний обмін інформацією, що сьогодні має нерівноправний, далеко не партнерський і зовсім нерівний характер, як того вимагають принципи розвитку демократичного суспільства. [15, с. 3–5].

На наше переконання, очевидно, що серед вчених-правознавців сьогодні немає єдиної точки зору на те, що як явище виникла, існує і розвивається нова функція держави – інформаційна, і, відповідно, щодо конструювання терміна «інформаційна функція держави».

Ж. Павленко в широкому розумінні інформаційну функцію трактує як загальносоціальну головну функцію держави, в якій можна виділити дві похідні функції: функцію інформаційного забезпечення діяльності держави в цілому,

її органів, установ, посадових осіб та інформаційно-комунікативну функцію, тобто функцію інформаційного обслуговування громадян – діяльності державних і суспільних органів, організацій, установ, посадових осіб щодо задоволення потреб і законних інтересів громадян в одержанні необхідних зведень, повідомлень, знань, що стосуються політичних, економічних, соціально-культурних і соціально-побутових сторін життєдіяльності держави, особистості, суспільства. У свою чергу, інформаційно-комунікативна функція, головне призначення якої – забезпечення реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації, розпадається на низку самостійних елементів, головним з яких є інформування населення, що полягає в регулярному і цілеспрямованому наданні громадянам у встановленому законом порядку різних відомостей, повідомлень, знань, які об'єктивно, повно і вчасно характеризують роботу цих органів, а також прийняті ними рішення [16, с. 209].

Оскільки специфіка інформації як ресурсу впливає на розосередженість елементів інформаційної функції й поєднання з іншими напрямками державної діяльності, то у вузькому розумінні інформаційна функція – це похідна кожної головної функції держави – захисту прав і свобод людини, економічної, соціальної, політичної, тому що здійснення будь-якої державної функції немислимо без інформаційного компонента.

Костецька Т.А. до основних ознак інформаційної функції Української держави, характерних функцій держави включає:

- функція набуває рис стійкого, постійного напряму та виду діяльності Української держави, яка має власну періодизацію свого існування;

- у функції виявляється сутність і соціальне призначення держави, що пов'язуються із завданнями, які виникають перед державою на відповідному етапі його розвитку;

- завданнями, які є першоосновою інформаційної функції, на сучасному етапі розбудови нашої держави є: створення правових, організаційних засад, науково-технічних, економічних, фінансових та інших умов для реалізації інформаційних прав людини і громадянина, інформаційних потреб суспільства; формування системи національних інформаційних ресурсів, забезпечення національної інформаційної безпеки і в перспективі побудова інформаційного суспільства;

- функція є реальною, оскільки завдання, напрями діяльності держави базуються на конституційно-правових засадах;

– функція має комплексний характер, здійснюється в певних формах і конкретними методами. Зокрема, втілюється у функціях, компетенції відповідних державних органів [17].

Здійснений аналіз дозволяє стверджувати, що інформаційна функція відзначається суттєвими ознаками основних функцій держави. Вона становить сформований у сучасних умовах основний напрям діяльності держави в інформаційній сфері, значення правового регулювання якого зумовлено об'єктивними процесами глобального та національного інформаційного розвитку. Вона безпосередньо виражає і предметно конкретизує сутність сучасної держави – досягнення демократії, громадянського інформаційного суспільства, глобальних інформаційно-комунікативних технологій.

На наше переконання, власне інформаційна функція демонструє приклад поєднання загальносоціальних, групових чи корпоративних, місцевих і приватних інтересів членів суспільства, а також національних та міжнародних потреб в інформаційній сфері. Тут виявляється і властива їй на сучасному етапі розвитку динаміка соціально-економічних, політичних і культурно-духовних, науково-технічних перетворень у житті інформаційного суспільства. Згадуючи поділ функцій держави на внутрішні та зовнішні, тенденції їх інтернаціоналізації, глобалізації та інтеграції, слід відзначити потенційну можливість додання внутрішнім функціям міжнародного значення, їх взаємодію із зовнішнім середовищем, взаємопов'язаність внутрішньої і зовнішньої політики держави. Адже держави не існують ізольовано від інших, усі вони зобов'язані співпрацювати в межах світового співтовариства, брати участь у розв'язанні глобальних і регіональних проблем і конфліктів, у тому числі в інформаційній сфері, отже, вони повинні погоджувати свої інтереси із загальними інтересами даного співтовариства.

Сучасні держави регламентують інформаційні процеси та інформаційні відносини як усередині країни, так і за її межами у відносинах з іншими державами, міжнародними організаціями і наднаціональними утвореннями. Причому внутрішня реалізація інформаційної функції неможлива без планованої активної зовнішньої інформаційної взаємодії, оскільки інформаційну функцію доцільно вважати і внутрішньою, і зовнішньою. Зокрема, такої думки дотримуються деякі сучасні українські правознавці [18, с. 52; 19].

Виходячи з класифікації функцій держави за тривалістю дії чи виконання на постійні та тим-

часові, логічно стверджувати, що інформаційна функція є постійною, тому що вона існує практично на всіх етапах розвитку держави. Проте її значущість та інтенсивність реалізації на кожному етапі відрізняються. Зокрема, в умовах глобальних інформаційних процесів, активізації розвитку інформаційно-комунікативних технологій, поширення кіберзагроз національного і планетарного масштабів, забезпечення інформаційної функції держави набуває особливої значимості й інтенсивності.

Розгляд таких видів функцій держави, як спеціальні (первинні) – властиві тільки державі, й лише вона в особі відповідних органів держави забезпечує їх реалізацію, та неспеціальні функції держави – характеризують її діяльність як звичайного суб'єкта певних правових відносин – цікавий у трактуванні держави як корпорації, що застосовує форми і методи діяльності, характерні для приватних компаній. В інформаційній сфері можна виділити як первинні спеціальні, так і неспеціальні функції держави. У першому випадку це правове забезпечення реалізації інформаційної функції, встановлення основ відповідальності за правопорушення в інформаційній сфері, в другому випадку – забезпечення розвитку науково-технічного потенціалу і технологій виробництва, маркетинг і ринок продукції, управління інвестиціями, розвиток робочих місць і підготовки кадрів та ін. [20].

Погоджуємось, що на сучасному етапі інформаційна функція відіграє ключову роль серед інших функцій держави, проте водночас є взаємопов'язаною з ними. Адже інші функції не можуть здійснюватись без попереднього інформування громадян про їх зміст, наприклад, до проведення референдуму чи виборів як політичної функції держави населення інформують про питання, яке буде винесено на розгляд, або кандидатури осіб, які балотуються на виборні посади, тощо [21].

Діяльності демократичної, соціальної і правової держави із здійснення своїх функцій, як відомо, передують нормативно-правове закріплення, що визначає потенційний характер фактично всіх функцій держави. Закріплення функцій держави на конституційному рівні ще не гарантує їх ефективної реалізації, якщо не буде забезпечений відповідний інституційний механізм, тобто система спеціально уповноважених на їх виконання органів, відповідних посадових осіб, установ та організацій.

Так, зокрема, в Конституції України та Законах України «Про інформацію» 1992 р., «Про друко-

вані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1992 р., «Про телебачення і радіомовлення» 1993 р., «Про державну таємницю» 1994 р., «Про інформаційні агентства» 1995 р., «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» 1997 р., «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» 2007 р., «Про захист персональних даних» 2010 р., «Про доступ до публічної інформації» 2011 р., «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України» 2014 р., «Про відкритість використання публічних коштів» 2015 р. та ряді інших висвітлюються певні аспекти інформаційної функції Української держави. Велика кількість підзаконних нормативно-правових актів деталізує та конкретизує їх, проте реалії сьогодення засвідчують потребу вдосконалення як нормативно-правових, так і інституційних інструментів забезпечення інфор-

маційної функції держави і суспільства, державної інформаційної політики, розвитку інформаційної інфраструктури, національного та глобального інформаційного простору.

Таким чином, можна запропонувати визначення інформаційної функції держави як загальносоціальної функції держави, яка становить один з основних напрямів її діяльності з розвитку інформаційної сфери, що охоплює всю сукупність відносин, пов'язаних зі створенням, збереженням, обробкою, передачею інформації в усіх сферах життєдіяльності суспільства – політичній, економічній, соціальній, правовій, науково-технічній, освітній, управлінській тощо.

Вважаємо за доцільне і необхідне продовжувати надалі дослідження природи, різновидів і правових засад забезпечення, механізмів реалізації інформаційної функції держави, її внутрішньо-державних і міжнародно-правових аспектів здійснення тощо.

#### Список літератури:

1. Глазунова С. Інформаційна функція сучасної держави. Інформація і право. 2014. № 2(11).
2. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави: моногр. / О.О. Тихомиров; заг. ред. Р.А. Калюжний. К.: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
3. Большой энциклопедический словарь. 2-е изд. перераб. и доп. М.: «Большая Российская энциклопедия», 1997. 1456 с.
4. Философский энциклопедический словарь / [ред. кол.: С.С. Аверинцев, Э.А. Ораб-Оглы, Л.Ф. Ильичев и др.] 2-е изд. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 815 с.
5. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и ф-тов. М.: Издательство НОРМА, 2000. 552 с.
6. Каск Л.И. Функции и структура государства. Л.: Изд-во Ленинград. ун-та, 1969. 65 с.
7. Теорія держави і права: навч. посіб. / заг. ред. В.В. Копейчикова. К.: Юрінформ, 1995. 192 с.
8. Оксамытний В.В. Теория государства и права: учебник для студ. высших учеб. заведений. М.: Изд-во «ИМПЭ-ПАБЛИШ», 2004. 563 с.
9. Рабінович П.М. Основы загальної теорії права та держави: посіб. для студ. спец. «Правознавство». 2-е вид. зі змін. і доп. К., 1994. 238 с.
10. Забезпечення інформаційної безпеки як функція сучасної держави: моногр. / О.О. Тихомиров; заг. ред. Р.А. Калюжний. К.: Центр навч.-наук. та наук.-практ. вид. НА СБ України, 2014. 196 с.
11. Тихомиров О.О. Перспективні зміни розуміння інформаційної безпеки. Правова інформатика. 2010. № 4(28).
12. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. Т. 1. Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології / відп. ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. 1232 с.
13. Яременко О. Інформаційна функція української держави: поняття, мета та форми здійснення. Підприємство, господарство і право. 2005. № 7. С. 66–69.
14. Джураєва О.О. Функції сучасної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». О., 2006. 20 с.
15. Никодимов И.Ю. Информационно-коммуникативная функция государства и механизм ее реализации в современной России (теоретический и сравнительно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. СПб., 2001. 40 с.
16. Павленко Ж.О. Поняття інформаційної функції держави // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. Харків, 2011. Вип. 117. С. 202–211.
17. Костецька Т.А. Інформаційна функція держави: конституційні та інституційні аспекти // Держава і право. Вип. 47 С. 113–119. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/32861/01-Kostec%27ka.pdf?sequence=1>.

18. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Х.: Консум, 2000. 704 с.
19. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юрид. вищих навч. закладів / М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко [та ін.]; за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2009. 584 с.
20. Павленко Ж.О. Поняття інформаційної функції держави // Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. Харків, 2011. Вип. 117. С. 202–211.
21. Дзевелюк М.В. Теоретико-правові засади інформаційної функції сучасної держави. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 2. С. 15–18.
22. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 12. Ст. 102.
23. Горун О.В., Камінська Н.В., Фатхутдінова О.В. Теорія держави та права: навч. посіб. К.: КНТ, 2011. 216 с.
24. Камінська Н.В. Міжнародна інформаційна безпека в умовах глобалізації та інтеграції // Міжнародне право: виклики сьогодення: матер. міжнар. науково-практ. інтернет-конфер. (Київ, 20 грудня 2016 р.). К.: КНТЕУ, 2016. С. 22–27.

### **ИНФОРМАЦИОННАЯ ФУНКЦИЯ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ФУНКЦИЙ СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

*Осуществлен анализ доктринальных подходов относительно понятия и природы функций государства, критериев их классификации. Исходя из приоритетов развития информационного гражданского общества, глобального информационного общества, аргументирована целесообразность выделения информационной функции. Автором подчеркиваются ее существенные характеристики и признаки, а также определяется место и значение в системе функций современного государства. Определены особенности нормативно-правового и институционального обеспечения информационной функции государства в условиях современности, формирования и реализации информационной политики, развития информационно-коммуникационных технологий и информационного пространства.*

**Ключевые слова:** информационное общество, функции государства, информационная политика, информационная функция государства, информационно-коммуникационные технологии, нормативно-правовое регулирование, информационное пространство.

### **INFORMATION FUNCTION AND ITS PLACE IN THE SYSTEM OF THE FUNCTIONS OF MODERN STATE**

*An analysis of doctrinal approaches to the concept and nature of state functions and criteria for their classification is carried out. In terms of development priorities of informational civil society, global information society, the rationale for the identification of the information function is substantiated. The author emphasizes its essential characteristics and features, as well as determines the place and significance in the system of functions of the modern state. Features of the regulatory and institutional provision of information function of the state in the present conditions, formation and implementation of information policy, development of information and communication technologies and informational space are noted.*

**Key words:** information society, functions of the State, information policy, information the function of the State, information and communications technology, regulatory, information space.

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

УДК 347.4

**Анатійчук В.В.**

Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника

### ДОГОВІР КУПІВЛІ-ПРОДАЖУ МАЙНОВИХ ПРАВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

*Статтю присвячено порівняльно-правовому аналізу майнових прав за законодавством країн Європейського Союзу (зокрема, Чехії, Німеччини). Приділено увагу правовому регулюванню купівлі-продажу майнових прав за законодавством ряду постсоціалістичних країн (наприклад, Російська Федерація, Білорусь та Казахстан). Автор здійснює порівняння законодавства зарубіжних країн та України щодо правового регулювання договору купівлі-продажу майнових прав.*

*У статті приводяться дефініції майнових прав, закріплені у відповідних нормах іноземного законодавства. Дається правова оцінка особливостям правового регулювання договору купівлі-продажу майнових прав за кордоном.*

**Ключові слова:** майнові права, оборотоздатність, ЄС, порівняльний аспект майнових прав.

**Постановка проблеми.** Цивільне законодавство у сфері регулювання правовідносин, об'єктами яких є майнові права, суттєво збагатилось нормативно-правовим наповненням. Майнові права згадуються серед об'єктів цивільних прав у ст. 177 ЦК України, як частина майна у ст. 190 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), як предмет договору купівлі-продажу у ст. 656 ЦК України. Проте подальшого системного розвитку відповідні норми не отримали. Для подальшого удосконалення нормативно-правового регулювання оборотоздатності майнових прав у цивільному обороті (зокрема, за договором купівлі-продажу майнових прав) вкрай важливо звернутись до іноземного досвіду правового закріплення майнових прав у законодавстві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Майнові права досліджувались у працях таких учених, як В.В. Валах, Ю.О. Гладь, В.А. Лапач, С.І. Шимон, О.Р. Шишки, О. Яворської, А.С. Яковлева, та інших. Проте порівняльного аналізу із системами правами іноземних держав вище згаданими вченими не проводилось. Тому вважаємо, слід присвятити даному питанню окрему увагу.

**Постановка завдання.** Предметом даної статті є порівняльно-правовий аналіз нормативного закріплення договору купівлі-продажу майнових прав за кордоном.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Зважаючи на європейський вектор розвитку України, правовий аналіз варто насамперед розпочати з правового регулювання договору купівлі-продажу майнових прав у країнах Європейського Союзу.

*Чехія.* Зокрема, відповідно до ч. 1 § 2079 ЦК Чехії на підставі договору купівлі-продажу продавець зобов'язується передати покупцеві товар, який є предметом купівлі, і дозволити йому придбати право власності на нього, а покупець зобов'язується товар прийняти і сплатити продавцеві ціну покупки.

У § 2085 ЦК Чехії деталізується, що може бути предметом договору купівлі-продажу рухомого майна: «Як купівля-продаж рухомого майна повинна вважатися кожна покупка, предметом якої не є нерухоме майно, а також покупка складової частини нерухомого майна, якщо покупець за договором набуває складову частину після її відділення в якості рухомого майна. Як договору купівлі-про-

дажу завжди розглядається договір на постачання споживчих товарів» [1].

Що ж відноситься до рухомих речей? Відповідно до § 498 Цивільного кодексу Чехії нерухомими речами є земельні ділянки та підземні будівлі з самостійним цільовим призначенням, а також речові права на них, і права, які на нерухомі речі встановить закон. У разі, якщо інший нормативно-правовий акт встановить, що певна річ не є частиною земельної ділянки, і при цьому дану річ неможливо перенести з місця на місце, не порушуючи її сутність, значить ця річ нерухома.

Всі інші речі, незалежно від того, є вони за своїм характером матеріальними або нематеріальними, є рухомими [1].

При цьому чеське цивільне законодавство дає трактування, що розуміється під речами нематеріальними: «Нематеріальними речами є права, природа яких це допускає, а також інші речі без матеріальної сутності (ч. 2 § 496) [1]. Таким чином, ЦК Чехії відносить права, а отже, у тому числі майнові права) до речей, розповсюджуючи на них положення щодо правового регулювання речей. Тому, виходячи з диспозитивного методу правового регулювання, хоча ЦК Чехії не виділяє майнові права як окремий об'єкт, їх відчуження за цивільним законодавством допускається.

*Нідерланди.* Цивільне законодавство Нідерландів не виділяє майнові права як окремий предмет договору купівлі-продажу, але містить дефініцію майнових прав. У відповідності до ст. 6 гл. 1 розділу 1 Книги 3 («Майнові права») Цивільного кодексу Нідерландів: «Права, які можуть передаватися, окремо або разом з іншим правом, або які служать для отримання правовласником матеріальної вигоди, або які придбані в обмін за надану або обіцяну матеріальну вигоду, є майновими правами» [2, с. 179]. Таким чином, нідерландське законодавство підкреслює матеріальний характер вигоди майнового права. Більш того, наведена дефініція закріплює принцип оборотоздатності майнового права, а отже, і можливість відчуження за цивільно-правовими договорами.

У Цивільному уложенні Німеччини передбачено, що правила про купівлю-продаж відповідно застосовуються до купівлі-продажу прав і інших предметів. Продавець несе витрати з обґрунтування і передання права. Якщо продано право, яке уповноважує на володіння річчю, то продавець зобов'язаний передати покупцеві річ, вільну від недоліків і обтяжень правом (§ 453) [3, с. 108]. За правом Франції, Швейцарії, об'єктами права власності можуть бути як матеріальні, так і нема-

теріальні речі, зокрема права [4, с. 118]. У відповідності до ст. 529 Цивільного кодексу Франції рухомими за визначенням закону є зобов'язання і позови, які мають предметом вимогу грошових сум або рухомих речей, акцій або часток у фінансових, торгових або промислових організаціях [5, с. 249].

Об'єктами речових прав у цивільному праві Франції є майно рухоме і нерухоме (ст. 516 ФЦК). Зобов'язальні права можуть бути як рухомим (частки у торгових компаніях – ст. 529 ФЦК), так і нерухомих майном (узуфрукт на нерухомих – ст. 526 ФЦК). Слід також зазначити, що ЦК Франції не визнає на відміну від інших правопорядків абстрактності цесії, завжди вважає цедента продавцем, а цесіонарія – покупцем відступленого права вимоги (ст. 1689-1695) [6, с. 168].

У ЦК Литви (ст. 1.97) об'єктами визнано: речі, гроші та цінні папери, інше майно та майнові права, результати інтелектуальної власності, інформацію, дії та результати дій, а також інші економічні та моральні цінності [7].

У ЦК Латвії всі об'єкти визнано речами, які поділяються на матеріальні та нематеріальні; до останніх віднесено всі можливі особисті, речові та зобов'язальні права, якщо вони є складовою частиною майна (ст. 841) [8].

У законодавстві Польщі майнові права не значаться ні серед можливого предмету договору купівлі-продажу, так само як не виділяються майнові права як окремий вид об'єктів цивільних прав. Але цивільне право даної держави є швидше прикладом недосконалості законодавства окремих країн, зважаючи на те, що у сучасній Польщі ще досі діє Цивільний кодекс Польської Народної Республіки від 23 квітня 1964 року [9], не враховуючи сучасних тенденцій у правовому інституті об'єктів цивільних прав.

Враховуючи той факт, що однією із сучасних тенденцій розвитку законодавств країн Європи, є інтенсивний розвиток наднаціонального законодавства, неможливо оминати правове регулювання майнових прав на рівні права Європейського Союзу.

*Європейський Союз.* У ст. 1:101 проекту ЄЦК міститься узгоджена для країн ЄС дефініція договору купівлі-продажу: «Договір купівлі-продажу – це договір, відповідно до якого одна сторона – продавець зобов'язується передати товар у власність іншій стороні – покупцю негайно при укладенні договору або у найближчий майбутній час, а покупець зобов'язується заплатити згідно з узгодженою ціною» [10].

Враховуючи різні правові системи, що діють на теренах ЄС, у ст. 1:104 проекту Європейського цивільного кодексу (European Civil Code) зазначено, що розуміють під поняттям «товар». Згідно з цією статтею під «товаром» мають на увазі:

(а) матеріальну рухомість, у тому числі судна, судна на повітряній подушці або авіацію, космічні об'єкти, тварини, рідини і гази; і

(б) майбутні товари, тобто товари, які під час укладення контракту ще не існують.

До речі, проводячи паралелі з українським законодавством, таким майбутнім товаром, який під час укладення контракту ще не існує, можна вважати майнові права на об'єкт нерухомості, який станом на момент укладення договору ще не збудований.

У наступній статті 1:105 проекту ЄЦК також уточнено, що до товарів за цим договором слід відносити також: (а) електрику; (б) інформацію і дані (зокрема і програмне забезпечення); (с) акції, інвестиційні цінні папери та оборотні інструменти; (д) інші форми нематеріальної власності, зокрема і права, уступка права вимоги і промислова або інші права інтелектуальної власності, але не права на землю, будівлі або інше нерухоме майно, оскільки вони належать до товарів [10].

Отже, зі ст. 1:105 можна зробити висновок, що за проектом Європейського цивільного кодексу предметом договору купівлі-продажу можуть бути також майнові права.

Від правового аналізу майнових прав за договором купівлі-продажу у державах-членах Європейського Союзу перейдемо до дослідження нормативного закріплення майнових прав та їх цивільного обороту у країнах колишнього Радянського Союзу.

*Білорусія.* Відповідно до ст. 424 ЦК Білорусії за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) зобов'язується передати майно (річ, товар) у власність, господарське відання, оперативне управління іншій стороні (покупцеві), а покупець зобов'язується прийняти це майно і сплатити за нього певну грошову суму (ціну) [11].

У ст. 128 Цивільного кодексу Білорусії (далі – ЦК Білорусії) наводиться перелік об'єктів цивільних прав: речі, включаючи гроші та цінні папери, інше майно, у т.ч. майнові права; роботи і послуги; виключні права на результати інтелектуальної діяльності (інтелектуальна власність); нематеріальні блага [11]. При цьому ст. 129 ЦК Білорусії закріплює, що об'єкти цивільних прав (у тому числі майнові права) можуть вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до

іншої у порядку універсального правонаступництва (успадкування, реорганізація юридичної особи) або іншим способом, якщо вони не вилучені з обігу або не обмежені в обороті. Таким чином, цивільне право Білорусії відносить майнові права до об'єктів цивільних прав як складову частину майна.

Цікаво зауважити, що майнові права у відповідності до правових норм Податкового кодексу Білорусії до товару не належать. Відповідно до п. 1 ст. 29 Загальної частини Податкового кодексу Білорусії товаром є майно (за винятком майнових прав), що реалізовується або призначене для реалізації [12].

Об'єктами оподаткування ПДВ згідно з п.1 ст. 2 Закону від 19.12.1991 № 1319-ХІІ «Про податок на додану вартість» (у ред. Закону від 26.12.2007 № 302-3) визнаються обороти по реалізації товарів (робіт, послуг) майнових прав на території Білорусії. При цьому у п. 1.1.8 дається визначення основних засобів та нематеріальних активів для цілей обчислення ПДВ, а у п. 11 уточнюється, що для цілей даного Закону до товарів не відносяться гроші і майнові права.

Але така суперечність швидше є не доказом недосконалості законодавства, а прикладом наявності декількох систем понять з метою регулювання різних за своєю природою правовідносин (цивільних як приватних, та податкових як публічних).

*Казахстан.* Відповідно до ч. 2 ст. 115 ЦК Республіки Казахстан до майна відносяться: речі, гроші, у тому числі іноземна валюта, фінансові інструменти, роботи, послуги, результати творчої інтелектуальної діяльності, фірмові найменування, товарні знаки та інші засоби індивідуалізації виробів, *майнові права* та інше майно [13].

За договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) зобов'язується передати майно (товар) у власність, господарське відання або оперативне управління іншій стороні (покупцеві), а покупець зобов'язується прийняти це майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму (ціну) (ч. 1 ст. 406 ЦК РК). Відповідно до ч. 4 ст. 406 ЦК Республіки Казахстан положення, передбачені щодо купівлі-продажу товарів, застосовуються до продажу майнових прав, якщо інше не впливає зі змісту або характеру цих прав [14].

Таким чином, законодавство містить схожу з українським правом норму щодо застосування положень про купівлю-продажу майнових прав за аналогією з купівлею-продажем товарів.



М.К. Сулейманов, коментуючи правило п. 4 ст. 406 ЦК Республіки Казахстан (тотожне правило п. 4 ст. 454 ЦК РФ), пише, що норми про купівлю-продаж поширюються на випадки платної уступки майнових прав, при цьому їх застосування повинно бути за аналогією у зв'язку з відсутністю спеціальних норм, що регулюють питання ціни, умов договору, відповідальності і т. д. [15, с. 49].

Цікавим є також той факт, що за законодавством Казахстану право вимоги частково ототожнюється з майновими правами. Такий висновок випливає з аналізу ч. 2-1 ст. 115 ЦК Республіки Казахстан: «До грошей і прав (вимогам) за грошовим зобов'язанням (прав вимоги по сплаті грошей) застосовується відповідно правовий режим речей або майнових прав (вимог), якщо інше не передбачено цим Кодексом (ЦК Республіки Казахстан – прим. автора), іншими законодавчими актами Республіки Казахстан або не впливає із суті зобов'язання» [13].

Таким чином, розуміння майнового права як об'єкта цивільних прав у казахстанській правовій теорії є подібним до законодавства та практики зарубіжних розвинених країн. Однак казахстанське законодавство практично не містить норм, які б склали правову основу для цивільного обороту майнових прав.

Тому Ф. Карагусовим пропонується таке визначення майнових прав: «Майновими правами є права, що виникають з підстав, передбачених Кодексом, і відчужуються за допомогою передачі речі або за допомогою внесення у призначені для цього публічні реєстри: (1) охоронювані законом правомочності володіння, або володіння та користування, або володіння, користування і розпорядження, або розпорядження певними речами; або (2) правомочності вимагати від третіх осіб вчинення певних дій з передачі майна або виконання робіт (послуг), або по утримання від певних дій, які можуть завдати майновій шкоди уповноваженому суб'єкту або перешкодити отриманню ним вигоди майнового характеру» [16].

*Російська Федерація.* У ст. 128 Цивільного кодексу Російської Федерації наводиться перелік об'єктів цивільних прав. При цьому майнові права, поряд з грошима і цінними паперами, відносяться до майна. Майнові права згадуються і у ряді інших статей загальної та особливої частин ЦК РФ, наприклад, у ст. 66, 132, 382-390, 454, 572, 826 ЦК РФ та ін. [17].

ЦК РФ прямо відносить майнові права до об'єктів цивільних прав і розглядає майнові права

як оборотоздатні об'єкти. Крім того, правовий режим майнових прав досить деталізований, і їх обіг регулюється нормами про відступлення, про купівлю-продаж, про дарування, про фінансування під відступлення права грошової вимоги, про внесення як внеску до статутного капіталу юридичних осіб, про комерційну концесію, про договір простого товариства і т. д. Судова практика також виходить з позицій віднесення майнових прав (прав вимоги) до майна [18].

Таким чином, можна констатувати, що є певна нормативна база, яка забезпечує оборот майнових прав. Одночасно з тим, як зазначає А.С. Джабаєва, у зазначеній сфері ще не склалося певного єдиного підходу до регулювання цих об'єктів, починаючи від розуміння юридичної природи майнових прав та закінчуючи їх обігом [19, с. 46].

Прикладом незавершеної узгодженості підходу державних органів Російської Федерації щодо розуміння майнових прав є тлумачення ст. 128 ЦК РФ, що міститься у правовій позиції Конституційного Суду Російської Федерації, викладеній у Постанові від 28 жовтня 1999 № 14-П, де вказано, що майнові права рівнозначні праву вимоги [20].

Як вже зазначалось вище, ЦК РФ розглядає майнові права як об'єкти цивільних прав. Їх обіг допускається нормами про купівлю-продаж, про дарування, про відступлення, про фінансування під відступлення права грошової вимоги, про внесення в якості внеску до статутного капіталу юридичних осіб, про комерційну концесію, у договорі простого товариства та ін.

Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 454 ЦК Російської федерації за договором купівлі-продажу одна сторона (продавець) зобов'язується передати річ (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець зобов'язується прийняти цей товар і сплатити за нього певну грошову суму (ціну). Положення, передбачені згаданою статтею, застосовуються до продажу майнових прав, якщо інше не впливає зі змісту або характеру цих прав (ч. 4 ст. 454 ЦК Російської федерації) [17].

Д.В. Мурзин зазначає, що чинний ЦК РФ по-новому підходить до формулювання предмета купівлі-продажу. З одного боку, ЦК РФ дає свідомо вузьке поняття предмета договору купівлі-продажу, але з іншого п. 4 ст. 454 ЦК РФ розповсюджує норми даного договору і на майнові права. Це, на думку науковця, вказує на наявність тенденцій у ЦК РФ прирівняти права до речей. Крім того, він пропонує виходити не з того, що тільки речі можуть фігурувати як предмет купівлі-продажу, а й з того, що якщо якийсь об'єкт можна

продати, то він прирівнюється до речі, що у свою чергу тягне за собою застосування до об'єкта норм речового права [21, с. 96].

Щоправда, не підлягають відчуженню так звані високоперсоніфіковані права вимоги, нерозривно пов'язані з особою кредитора (зокрема, вимоги про аліменти і про відшкодування шкоди, заподіяної життю або здоров'ю) (ст. 383 ЦК РФ). А, наприклад, виходячи з правил п. 1 і 2 ст. 589 ЦК РФ, право вимоги одержувача постійної ренти ніколи не може бути передано комерційним організаціям, а також некомерційним організаціям, якщо це суперечить закону і не відповідає цілям діяльності останніх.

Можливість відчуження деяких речових прав у відриві від продажу відповідної речі впливає з тлумачення пп. 2 і 3 ст. 216 ЦК Російської Федерації. Однак на практиці такі випадки не отримали широкого поширення. Тому найчастіше норми про купівлю-продаж застосовуються до передачі

речових прав при безкоштовне відчуження частки у праві спільної часткової власності на річ (як правило, нерухомої).

Щодо виключних прав, то попри існування спеціальних норм (ст. 1234, 1285, 1365, 1488 ЦК РФ), договір про відчуження виключного права розглядається як один зі спеціальних різновидів договору купівлі-продажу, що зумовлює можливість лише субсидіарного застосування до нього правил § 1 гл. 30 ЦК РФ.

**Висновки.** Таким чином, законодавство переважної більшості постсоціалістичних країн та країн-членів Європейського Союзу виділяє майнові права як окремий вид об'єктів цивільних прав, наділяючи їх такими ознаками як відчужуваність, можливість відокремлення від речі.

Однією з сучасних тенденцій у країнах Європи є деталізація правового регулювання обороту майнових прав за цивільно-правовими договорами, насамперед за договором купівлі-продажу.

#### Список літератури:

1. Civil Code of Czech Republic № 89/2012, dated by 3, February 2012. URL: [http://anesro.com/download/zakon/89-2012\\_Sb.pdf](http://anesro.com/download/zakon/89-2012_Sb.pdf)
2. Гражданский кодекс Нидерландов / под ред. Ф.М. Фельдбрюгге. Лейден, 1996. 279 с.
3. Гражданское уложение Германии / ред А.Л. Маковского. М.: Волтерс Клувер, 2006. 816 с.
4. Гражданское и торговое право капиталистических государств / под ред. В.П. Мозолина, М.И. Кулагина. М., 1980. 384 с.
5. Французский гражданский кодекс: учеб.-практ. комментарий / Ю. Гонгало, А. Грядов, К. Криефф-Семитко. М., 2008. 752 с.
6. Цвайгерт К., Кетц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права. М., 1998. Т. 2. 512 с.
7. Civil Code of the Republic of Lithuania. Official Gazette. 1964, No. 19-138. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.245495>.
8. Гражданский кодекс Латвийской республики от 23 января 1937 г. Введен в действие с 1992 г. URL: <http://icpo.at.tut.by/civru.html>
9. Kodeks cywilny Polscy. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19640160093>
10. Draft Articles of European Civil Code. URL: [http://www.sgecc.net/pages/en/texts/index.draft\\_articles.htm](http://www.sgecc.net/pages/en/texts/index.draft_articles.htm)
11. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-3. URL: [http://etalonline.by/?type=text&regnum=HK9800218#load\\_text\\_none\\_1](http://etalonline.by/?type=text&regnum=HK9800218#load_text_none_1)
12. Налоговый кодекс Республики Беларусь (Общая часть) 19 декабря 2002 г. № 166-3. URL: <http://etalonline.by/?type=text&regnum=Hk0200166>
13. Гражданский кодекс Республики Казахстан. Общая часть (на 01.01.2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1006061#pos=1663;-94](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061#pos=1663;-94)
14. Гражданский кодекс Республики Казахстан. Особенная часть (на 01.01.2018 г.). URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1006061#pos=1663;-94](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1006061#pos=1663;-94)
15. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть): Комментарий / под ред. М.К. Сулейменова, Ю.Г. Васина. Алматы, 2000. 462 с.
16. Карагусов Ф. Имущественные права в системе объектов гражданских прав. Т. 1 / под ред. М.К. Сулейменова. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30113775](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30113775)
17. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5142/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/)
18. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 19 марта 1999 г. URL: <https://www.lawmix.ru/vas/163100>
19. Джабаева А.С. Имущественное право как объект гражданского оборота. Сибирский юридический вестник. 2003. № 3. С. 44-49.

20. Криволапова Л.В. К вопросу об имущественных правах. URL: [http://www.rusnauka.com/4\\_SND\\_2012/Pravo/9\\_91877.doc.htm](http://www.rusnauka.com/4_SND_2012/Pravo/9_91877.doc.htm)

21. Мурзин Д.В. Ценные бумаги – бестелесные вещи. Правовые проблемы современной теории ценных бумаг. М., 1998. С. 96–98.

#### **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОГОВОРА КУПЛИ-ПРОДАЖИ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

*Статья посвящена сравнительно-правовому анализу имущественных прав по законодательству стран Европейского Союза (в частности, Чехии, Германии). Уделено внимание правовому регулированию купли-продажи имущественных прав по законодательству ряда постсоциалистических стран (например, Российская Федерация, Беларусь и Казахстан). Автор осуществляет сравнение законодательства зарубежных стран и Украины относительно правового регулирования договора купли-продажи имущественных прав.*

*В статье приводятся дефиниции имущественных прав, закрепленные и соответствующих нормах иностранного законодательства. Дается правовая оценка особенностям правового регулирования договора купли-продажи имущественных прав за рубежом.*

**Ключевые слова:** имущественные права, оборотоспособность, ЕС, сравнительный аспект имущественных прав.

#### **LEGAL REGULATION OF THE CONTRACT OF SALE OF PROPERTY RIGHTS: COMPARATIVE LEGAL ASPECT**

*The article is devoted to the comparative legal analysis of property rights under the legislation of the countries of the European Union (in particular, the Czech Republic, Germany). Attention is paid to the legal regulation of the purchase and sale of property rights under the legislation of a number of post-socialist countries (for example, the Russian Federation, Belarus and Kazakhstan) too. The author compares the legislation of foreign countries and Ukraine regarding the legal regulation of the purchase and sale contract of property rights.*

*The article provides definitions of property rights, that are fixed in the corresponding norms of the foreign legislations, as well as legal comparison of the peculiarities of legal regulation of the contract of sale and purchase of property rights abroad is given.*

**Key words:** property rights, civil turnover, EU, comparative aspect of property rights.

*Гуйван П.Д.*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

*У статті вивчається і проводиться науковий аналіз чинного законодавства Євросоюзу, призначеного для врегулювання порядку збору, обробки, поширення та захисту персональних даних. Зокрема, досліджується зміст, основні засоби та правові підходи при винесенні Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи. Виявляються особливості реалізації принципу щодо поваги до права на приватність у цій площині. Надаються рекомендації стосовно адаптації вказаних підходів до вітчизняної правової системи.*

**Ключові слова:** охорона приватного життя, захист персональних даних.

**Вступ.** Законодавче закріплення механізмів збирання, використання, поширення та захисту особистої інформації про людину є дуже важливим, позаяк у такий спосіб забезпечується захист персональних даних як елемент піклування суспільства про охорону приватного життя. Особливо значного обсягу нормативне врегулювання даних відносин набуло в Європі, зокрема у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС). Від моменту створення даної міжнародної організації було передбачено необхідність вироблення спеціальних актів Спільноти про захист інтересів особи щодо опрацювання особових даних і вільного руху таких даних та їхнє належне застосування до інституцій та органів, створених Договором про заснування Європейської Спільноти чи на його підставі (ч. 1 ст. 286 Договору) [1]. Дослідження змісту різних актів ЄС вельми актуальне і для України, бо, враховуючи прагнення нашої держави до вступу до європейської спільноти, вона має враховувати усталені підходи цієї організації. Адже Україна лише нещодавно почала розробку та прийняття відповідних регуляторних актів (достатньо сказати, що Закон України «Про захист персональних даних» набрав чинності з 2011 року), тож спеціальне законодавство у цій царині знаходиться у зародковому стані. Практично відсутня і необхідна судова практика, відтак рішення судів у нечисленних справах мають або волюнтаристичний, або відверто дискримінаційний характер.

Власне, окремі акти міжнародного характеру щодо регулювання порядку збирання, обробки та

охорони персональних даних мають обов'язковий характер для усіх країн-учасників, у тому числі для України. Мова йде, наприклад, про Європейську Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод, стаття 8 якої вимагає від учасників державних гарантій стосовно права на повагу до свого приватного і сімейного життя [2]. Більш детально правила поведінки учасників коментованих відносин регламентовано у Конвенції про захист фізичних осіб при автоматизованій обробці персональних даних [3]. Цей документ встановив поняття персональних даних: та інформація, яка стосується конкретного суб'єкта, котрий ідентифікований або може бути ідентифікованим. У Конвенції також сформульовані основні засади обробки персональних даних, права людини у зв'язку з їх обробкою, принципи передачі даних.

Але загальні підходи, як показало життя, не є достатньо дієвими та потребують більш детального регламентування з урахуванням того, що збір, обробка та поширення персональних даних відбувається практично у всіх сферах нашого життя. В Європейському Союзі на рівні актів різної юридичної сили було деталізовано та конкретизовано загальне законодавство, включаючи прийняття різних за функціональним та галузевим призначенням, чого наразі не зроблено у нашій державі. Так, нормативними актами, обов'язковими для усіх держав-членів, є Директиви Європейського парламенту і Ради, які встановлюють справедливі правила поведінки при обробці особистої інформації. Слід навести Директиву Європей-

ського Парламенту і Ради № 95/46/ЄС про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних від 24 жовтня 1995 року, Директиву 97/66/ЄС про обробку персональних даних і захист прав осіб у телекомунікаційному секторі Європейського парламенту та Ради від 15 грудня 1997 року, Директиву № 2002/58/ЄС Європейського Парламенту і Ради ЄС стосовно обробки персональних даних та захисту права на недоторканість особистого життя у сфері електронних засобів зв'язку від 12 липня 2002 року та велику кількість подібних регуляторних актів, які охоплюють опосередкування охорони персональних даних практично у всіх сферах діяльності.

Відповідно до основних принципів у коментованій сфері 18 грудня 2000 року було прийнято Регламент Європейського Парламенту і Ради № 45/2001 стосовно захисту осіб з точки зору обробки персональних даних установами та органами Спільноти і вільного руху таких даних [4]. Окрім загальних правил, даний документ указує, що фундаментальні права та свободи фізичних осіб, поміж іншого, їхнє право на приватність поважаються установами та органами Спільноти. З метою практичної реалізації цієї задачі було запроваджено новий незалежний контрольний орган – Європейського інспектора із захисту персональних даних. Очолює дану інституцію Уповноважений ЄС. Даний суб'єкт заслуховує та розслідує скарги, а також інформує осіб, які звернулися зі скаргою (приватних осіб про яких або від яких збираються або обробляються дані) про своє рішення упродовж розумного строку (ст. 46 Регламенту). З цією метою Уповноважений вправі вимагати від контролера даних необхідну інформацію, а останній зобов'язаний її надати. Уповноважений взаємодіє як з національними органами влади щодо розгляду суперечливих питань, обміну інформацією, надсилання їм вимог про виконання свої обов'язків із захисту даних, так і з наглядовими органами, такими, скажімо, як Європол та Eurojust [5, с. 34]. Згідно зі ст. 24 Регламенту кожен орган ЄС призначає спеціально уповноважену особу – Офіцера із захисту персональних даних, відповідальну за забезпечення суб'єктів даних інформацією про їхні права та дотримання законодавства про обіг особистих даних на інституційному рівні. Він також зобов'язаний сприяти Уповноваженому у розслідуванні скарг, реєструвати операції з обробки даних та повідомляти останнього, якщо вони мають ризикований характер.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням оцінки зарубіжного законодавства наразі присвячено не так і багато наукових праць. Слід згадати розробки таких учених, як В. Брижко, В. Іванський, Б.Кормич, С. Кашкін, А. Чернобай, О. Капустін, Л. Чернявський, В. Цимбалюк. Однак, у даних працях в основному досліджується вплив на процеси захисту особистої інформації на рівні міжнародних конвенцій та договорів, учасником яких є такі держави, як Україна чи Росія. На жаль, законодавство ЄС у цьому плані залишається практично не дослідженим. Між тим, саме воно є найбільш розвиненим, і його вплив на український поступ у сфері захисту персональних даних є безсумнівним та допоможе у його розвитку у правильному напрямі. Вищевказані актуальні теоретичні та практичні проблеми захисту персональної інформації становлять значний публічний інтерес щодо вивчення законодавчого досвіду зарубіжних держав у регламентуванні коментованих відносин. Тож, метою даної праці є здійснення наукового аналізу усіх чеснот і вад європейських нормативних актів та інших документів, присвячених обороту персональних даних, та напрацювання правових механізмів регламентування вказаних відносин у різних галузевих напрямках відповідної взаємодії.

**Постановка завдання.** Як бачимо, законодавство у сфері регулювання обороту та захисту персональних даних в Європейській Спільноті є достатньо конкретним, дієвим та ефективним. При цьому маємо зазначити, що з огляду на стрімкий розвиток суспільних відносин, передусім у технічній та інформаційній площині, воно постійно оновлюється, доповнюється та модернізується, намагаючись відповідати потребі дня. То є яскравим прикладом як для національного нормотворця, так і для доктрини. Тож має бути чітко на теоретичному та практичному рівнях дано однозначне визначення понять персональні дані та здійснена класифікація їх видів, бо саме особиста інформація є основним об'єктом зазіхань на недоторканність сфери приватного життя [6, с. 156].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід погодитися з тезою про те, що належний і повноцінний захист персональних даних у різних органах державної влади, установах, організаціях тощо просто неможливий без прийняття низки підзаконних нормативно-організаційних актів, покликаних конкретизувати вказану діяльність в окремих напрямках [7, с. 121]. На рівні Європейського Союзу дана конкретизація

здійснюється шляхом реалізації Комітетом Міністрів ЄС делегованих повноважень стосовно прийняття відповідних Рекомендацій. Вказані акти мають субсидіарний характер і певною мірою деталізують положення Директив Європарламенту і Ради.

До прикладу, захисту персональних даних в Інтернеті присвячено Рекомендацію Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Основні напрямки захисту прав фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних в інформаційних супермагістралях» від 9 грудня 1997 року [8] та Рекомендацію N R(99)5 «Про захист недоторканності приватної власності в Інтернеті» [9]. Рекомендації наголошують, що користувачі та провайдери послуг Інтернету мусять враховувати особливості захисту персональних даних у цій мережі з огляду на можливість несанкціонованого їх використання та нанесення шкоди людині, суспільству або державі. При цьому, споживачі застерігаються, що Інтернет – небезпечна мережа. Будь-яка транзакція, будь-яке відвідування сайту в Інтернеті залишає сліди. Подібні «електронні сліди» можуть бути використані без відома користувача для створення профілю про нього і його інтереси. Однак, наявні зараз і розробляються різні засоби, що дозволяють підвищити рівень захисту даних. То можуть бути легально доступні засоби шифрування для конфіденційної електронної пошти та коди доступу до персонального комп'ютеру. Якщо сторонній доступ є небажаним, слід використовувати новітні технічні досягнення, що дозволяють проінформувати про це споживача послуг. Можна також запитати постачальника про методи забезпечення недоторканності приватного життя, що надаються різними програмами і сайтами, і віддати перевагу тим з них, які реєструють мінімум даних про користувача або можуть бути доступні анонімно (п. 1-4). Також необхідно повідомляти постачальникові послуг інтернету тільки ті дані, які необхідні для виконання певних дій, про які суб'єкт заздалегідь поінформований. Особлива обережність необхідна при використанні кредитних карток і номерів рахунків, які в Інтернеті можуть легко стати об'єктом зловживань. Слід з обережністю ставитись до сайтів, де просять інформацію особистого характеру більшу, ніж це потрібно для доступу чи здійснення транзакції, чи не написано, для чого така інформація необхідна взагалі.

Для постачальників послуг інтернету рекомендації передбачають необхідність вико-

ристання процедур і доступних технологій, переважно сертифікованих, для забезпечення недоторканності приватного життя людини (навіть якщо вони не користувачі мережі Інтернет), особливо шляхом забезпечення цілісності і конфіденційності даних поряд із забезпеченням фізичної і логічної безпеки мережі і послуг, наданих у мережі. Провайдер має попередньо інформувати користувачів при їхній підписці на послуги чи початком обслуговування про ризики недоторканності приватного життя при використанні Інтернету, а також про технічні засоби, що можуть використовуватися на законній підставі для зниження ризику порушення безпеки персональних даних і їхньої передачі. Він повинен вживати заходи із метою недопущення будь-якого зовнішнього втручання у зміст переданих даних, якщо тільки це не передбачено законом і не здійснюється державними органами. Збирання, оброблення і зберігання персональних даних користувачів дозволяється тільки тоді, коли це необхідно для зрозумілих, точно визначених і законних цілей. Передача персональних даних можлива лише за наявних, законодавчо визначених підстав, або згоди суб'єкта персональних даних. Інформація, що надається користувачеві, має бути точною та актуальною. Зберігання персональних даних повинно відбуватися не довше, ніж це необхідно для цілей їх оброблення.

Приблизно такі ж підходи зафіксовані і у Рекомендації № R(95)4 щодо захисту даних особистого характеру у сфері телекомунікаційних послуг [10]. У цьому акті акцентується на необхідності надання телекомунікаційних послуг, зокрема телефонних, на засадах поваги до приватного життя користувачів, з дотриманням таємниці листування та свободи комунікаційних обмінів даними. Можливості анонімного доступу до мережі і до телекомунікаційних послуг повинні бути надані у доступне розпорядження. Будь-яке втручання у зміст комунікації або операторами мережі, або постачальниками послуг повинно бути заборонене, за винятком, якщо це є дозволеним з технічних причин запису або передавання послання, з інших законних причин, або з виконання контракту послуг, укладеного з абонентом. Дані щодо змісту зібраних послань під час такого втручання не повинні бути переданими третій стороні. Не може бути втручання органів державної влади у зміст комунікації, включаючи використання пристроїв прослуховування або інших засобів нагляду чи

перехоплення комунікацій, якщо тільки таке втручання не є передбаченим законом та не є необхідним заходом у демократичному суспільстві, спрямованим на захист державної та громадської безпеки, валютно-кредитних інтересів держави або на боротьбу із кримінальними правопорушеннями та на захист відповідної особи або прав і свобод інших людей. У випадках втручання органів державної влади у зміст комунікації, внутрішнє законодавство повинно регламентувати: а) здійснення прав доступу та внесення змін відповідною особою; б) умови, за яких компетентні державні органи матимуть право відмовити у наданні інформації відповідній особі або відкласти її надання; с) порядок зберігання або знищення цих даних. Коли оператор мережі або постачальник послуг є уповноваженим державним органом на здійснення втручання, зібрані дані мають бути направлені тільки до організації, визначеної у дозволі на таке втручання (п. 2, 4.2-4.3).

Збір та обробка даних особистого характеру у телекомунікаційній сфері має здійснюватися і розвиватися у рамках політики захисту даних, зважаючи на положення, визначені у Конвенції про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру і зокрема на принцип доцільності. Дані особистого характеру мають збиратися і оброблятися операторами мережі і постачальниками послуг тільки з метою підключення до мережі та надання у розпорядження певної телекомунікаційної послуги, або з метою визначення суми для сплати, як і для забезпечення запровадження оптимальних технологій і розвитку мережі і послуг. Оператори мережі та постачальники послуг повинні інформувати у належний спосіб абонентів телекомунікаційних послуг про категорії зібраних і оброблених даних особистого характеру, які їх стосуються, про юридичне обґрунтування такого збору, про цілі, з якими вони зібрані і оброблені, про той характер їх використання, що здійснений, та про строки тривалості їх зберігання (п. 3). Дані особистого характеру, зібрані і оброблені операторами мережі або постачальниками послуг, не повинні передаватися, за виключенням випадків, коли абонент, якого це стосується, надав письмову чітко викладену згоду, висловивши свою поінформованість, та, коли характер переданої інформації не дозволить ідентифікувати абонентів. Абонент може забрати свій дозвіл у будь-який момент, але без надання цій дії ретроактивної сили (п. 4.1, 4.4).

Кожен абонент повинен мати право після своєї вимоги та у розумні проміжки часу і без відкладання та надмірних витрат отримати всі дані, що його стосуються і які є зібраними та обробленими операторами мережі або постачальниками послуг, та їх виправити або видалити, коли вони є невірними, недоцільними чи надмірними, або, якщо вони зберігалися занадто довгий час. У задоволенні сформульованих вимог може бути відмовлено, вони можуть бути обмеженими або відкладеними на пізніше, якщо це дозволяє законодавство та є у демократичному суспільстві необхідним заходом, спрямованим на захист державної та громадської безпеки, відповідної особи або прав і свобод інших людей (п. 5). Оператори мережі та постачальники послуг повинні вжити всіх належних технічних і організаційних заходів для того, щоб забезпечити фізичну і програмну безпеку мережі, послуг і даних, які вони збирають і обробляють, та унеможливити будь-яке несанкціоноване втручання або перехоплення комунікаційних повідомлень. Абоненти телекомунікаційних послуг повинні бути проінформованими про ризики зламу безпеки мереж та про спосіб, в який вони можуть обмежити ризики безпеки для своїх повідомлень (п. 6).

Абоненти повинні мати право, безкоштовно і не вдаючись до мотивації, відмовити у розміщенні своїх даних особистого характеру у довідниках. Коли внутрішнє законодавство вимагає, щоб певні дані були включені у довідник, абонент повинен мати можливість виключити ці дані на підставі пояснювальних документів. За умови тих випадків, коли абонент бажає включити додаткові дані, що його стосуються, то дані особистого характеру, що містяться у довіднику, повинні бути обмеженими достатнім обсягом даних, необхідних для ідентифікації окремого абонента та для того, аби завадити плутанині між або серед різних абонентів, що фігурують у довіднику. Під час консультування електронного довідника повинні бути запроваджені технічні засоби для того, щоб упередити зловживання і, зокрема, неавторизовані вивантажування даних. Будь-яка довідка має бути обмеженою наданням даних, що фігурують у довіднику. Мають бути вжиті належні заходи для того, щоб боротися зі зловживаннями. Служба інформаційної довідки не повинна надавати інформацію стосовно абонентів, котрі не фігурують у довіднику, окрім тих випадків, коли абонент, якого це стосується, надав письмову чітко викладену згоду, висловивши свою поінформованість. Власники

мережі і постачальники послуг повинні надавати детальні рахунки з номерами викликаних абонентів у розпорядження певного абонента лише за його вимогою. З розумінням необхідно ставитися до приватного життя співкористувачів і кореспондентів (п. 7).

Важливим актом, який регулює особливості взаємин між учасниками у сфері поширення особистої інформації, є Рекомендація № R(91)10 щодо передачі третім особам інформації особистого характеру, яка знаходиться у розпорядженні органів влади [11]. Він також ґрунтується на принципі поваги до приватного життя та захисту даних. При цьому наголошується, що повідомлення, зокрема засобами електронного зв'язку, даних особистого характеру чи файлів з даними особистого характеру третім сторонам має супроводжуватися гарантіями, що приватне життя суб'єкта даних не буде порушуватися у незаконному порядку. Зокрема, дані особистого характеру та файли з даними особистого характеру не повинні повідомлятися третім сторонам, окрім випадків, коли: а) це передбачено спеціальним законом; або б) громадськість має доступ до них відповідно до правових положень, що регулюють доступ до інформації публічного сектора; або с) повідомлення здійснюється відповідно до національного законодавства про захист інформації; або d) суб'єкт даних вільно та поінформовано надав свою згоду. Якщо нормами національного права не передбачено забезпечення належних гарантій суб'єкта даних, дані особистого характеру або файли з даними особистого характеру не можуть повідомлятися третім сторонам для цілей, що не відповідають тим, для яких ці дані були зібрані (п. 2). При цьому особлива увага надається застереженням, які повинні враховуватися при поширенні даних чутливого характеру. Вони не повинні зберігатися у файлі чи частині файлу, доступних третім сторонам. Будь-які винятки з цього принципу мають бути чітко передбачені законом із забезпеченням відповідних гарантій суб'єктові даних (п. 3).

Спеціальним документом у даній сфері регулювання є також Рекомендація № R(97)5 Комітету міністрів ЄС державам-членам щодо захисту медичних даних [12], спрямована на координування поведінки учасників відповідних відносин. Медичні дані про особу як особиста інформація про стан її здоров'я та інші відомості, що чітко та тісно пов'язані з даними про стан здоров'я і генетичними

даними, мають збиратися і оброблятися на засадах поваги до приватного життя лише медичними працівниками, особами й органами, які працюють від імені медичних працівників, та лише для певних законних цілей. Медичні дані повинні отримуватися від суб'єкта даних, при цьому інформація, яка надається, повинна бути доречною і придатною для суб'єкта. У разі, коли суб'єкт зобов'язаний дати згоду, така згода повинна бути добровільною та чітко вираженою. Медичні дані можуть розголошуватися лише особі, яка підпорядковується нормам конфіденційності, покладеної на медичного працівника, чи схожим нормам конфіденційності. Медичні дані можуть розголошуватися у випадках, передбачених законом, для визначених цілей, зокрема захисту суб'єкта даних чи його родичів по генетичній лінії, а також при згоді суб'єкта чи органу для певних цілей або якщо відсутнє заперечення суб'єкта (п. 1-5, 9-10).

Окремі Рекомендації КМ ЄС присвячені питанням врегулювання відносин щодо збору та обробки персональних даних при здійсненні правоохоронної діяльності. До прикладу, можемо назвати Рекомендацію № R(87)15 Комітету Міністрів державам-членам, що регулює використання персональних даних у секторі поліції [13] (схвалена 17 вересня 1987 на 410-й зустрічі заступників Міністрів). Вказаний документ прийнятий згідно зі Статтею 156 Статуту Ради Європи, зважаючи на зростаюче використання персональних даних для автоматизованої обробки у секторі поліції та заради майбутньої користі від застосування комп'ютерів та інших технічних засобів у цій сфері, беручи до уваги стурбованість можливою загрозою приватності особи, що виникає внаслідок неправильного застосування методів автоматизованої обробки. У зазначених цілях вираз «у цілях поліції» означає всі завдання, які можуть розв'язувати органи поліції для запобігання чи припинення кримінальних правопорушень та досягнення громадського порядку. Основні принципи даної Рекомендації ґрунтуються на загальних підходах і спрямовані на максимальну законність та відкритість процесу обробки даних виключно із легітимною метою.

З проведеного дослідження можемо зробити певні висновки. Рекомендації, що прийняті Кабінетом Міністрів Ради Європи на виконання нормативних актів, охоплюють різні напрямки захисту персональних даних. Крім детально вивчених у цій праці, можемо ще привести Реко-



ментації № R(83)10, яка стосується, зокрема, охорони персональної інформації у сфері наукових досліджень та статистики, № R(85)20 (про прямий маркетинг), № R(89)2 про захист персональних даних, які використовуються для потреб працевлаштування, № R (86)1, яка регулює вказані відносини у сфері соціальної безпеки; № R(91) щодо передачі даних суспільними установами, № R(90)19 про фінансові платежі та пов'язані з цим операції.

Як бачимо, згідно з законодавством ЄС і, зокрема, відповідно до приписів вказаних вище Рекомендацій КМ ЄС діяльність європейських

органів та установ стосовно обробки персональних даних та їх поширення знаходиться під жорстким контролем. Той вибір, який зробили країни ЄС, впровадив серйозні вимоги щодо правил поводження з персональними даними, і він вимагає від інших країн переглядати власні підходи у пошуках компромісу [14, с. 9]. Утім, мусимо констатувати, що українське законодавство, а отже, і реалії ще дуже далекі від даних вимірів. Тож, якщо наша держава реально, а не на словах, прагне вступити до Європейської Спільноти, їй треба ой як постаратися, аби гармонізувати міжнародну і національну правові системи.

### Список літератури:

1. Договір про заснування Європейської Спільноти ЄЕС; Договір, Перелік, Міжнародний документ від 25.03.1957 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017/page).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 04.11.1950 року. Ратифікована Україною 17 липня 1997 року. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004).
3. Конвенція про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 28 січня 1981 року. Ратифікована Україною 6 липня 2010 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_326](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_326).
4. Регламент Європейського Парламенту і Ради № 45/2001 від 18 грудня 2000 року стосовно захисту осіб з точки зору обробки персональних даних установами та органами Спільноти і вільного руху таких даних. URL: [https://www.dst.dk/ext/454209204/0/.../UKR\\_Regulation-\(EC\)-No-45\\_2001--docx](https://www.dst.dk/ext/454209204/0/.../UKR_Regulation-(EC)-No-45_2001--docx).
5. Валеєв Р.М. Контроль в современном международном праве. Казань: Центр инновационных технологий, 2001. 211 с.
6. Иванский В.П. Правовое регулирование персональных данных в законодательстве зарубежных государств. Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2012. № 1. С. 156-168.
7. Брижко В.М. Організаційно-правові питання захисту персональних даних: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2004. 203 с.
8. Рекомендація Ради Європи Основні напрямки захисту прав фізичних осіб у зв'язку з обробкою персональних даних у інформаційних супермагістралях від 9 грудня 1997 року. URL: <http://www.europa.eu>.
9. Рекомендація № R(99)5 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи «Про захист недоторканності приватної власності в Інтернеті» від 23 лютого 1999 року. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_357](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_357).
10. Рекомендація № R(95)4 Щодо захисту даних особистого характеру в сфері телекомунікаційних послуг. Ухвалена Комітетом Міністрів 7 лютого 1995 року. URL: <http://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-95-4-shhodo-zahystu-danyh-osobystogo-harakteru-v-sferi-telekomunikatsijnyh-poslug/>
11. Рекомендація № R(91)10 Щодо передачі третім особам інформації особистого характеру, яка знаходиться в розпорядженні органів влади Схвалено Комітетом міністрів 9 вересня 1991 року. URL: <http://cedem.org.ua/library/rekomendatsiya-r-91-10-shhodo-peredachi-tretim-osobam-informatsiyi-osobystogo-harakteru-yaka-znahodytsya-v-rozporjadzhenni-organiv-vlady/>
12. Рекомендація R11(97)5 щодо захисту медичних даних від 13 лютого 1997 року. URL: <http://www.umj.com.ua/article/37381/rekomendacii-radi-yevropi-shhodo-zaxistumedichnix-danix>.
13. Рекомендацію № R(87)15 Комітету Міністрів державам-членам, що регулює використання персональних даних у секторі поліції від 17 вересня 1987 року. URL: [http://cyberpeace.org.ua/files/rekomendacia\\_km\\_radi\\_evropi\\_sodo\\_vikoristanna\\_personal\\_nih\\_danix\\_sektori\\_policii.pdf](http://cyberpeace.org.ua/files/rekomendacia_km_radi_evropi_sodo_vikoristanna_personal_nih_danix_sektori_policii.pdf).
14. Пазюк А.В. Захист прав людини стосовно обробки персональних даних: міжнародні стандарти. МГО Прайвесі Юкрейн. К.: Інтертехнодрок, 2000. 69 с.

## ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЗАЩИТЕ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

*В статье изучается и дается научный анализ действующего законодательства Евросоюза, предназначенного для урегулирования порядка сбора, обработки, распространения и защиты персональных данных. В частности, исследуется содержание, основные средства и правовые подходы, применяемые при вынесении рекомендаций Комитета министров Совета Европы. Выявляются особенности реализации принципа уважения права на приватность в этой плоскости. Даются рекомендации по адаптации указанных подходов к отечественной правовой системе.*

**Ключевые слова:** охрана частной жизни, защита персональных данных.

## CERTAIN ASPECTS OF LEGISLATION ON THE PROTECTION OF PERSONAL DATA IN THE EUROPEAN UNION

*In this paper, a study and a scientific analysis of the current legislation of the European Union, designed to regulate the collection, processing, dissemination and protection of personal data, is conducted. In particular, the content, fixed assets and legal approaches used in making recommendations of the Committee of Ministers of the Council of Europe are examined. The peculiarities of the realization of the principle of respect for the right to privacy in this plane are revealed. Recommendations are given on the adaptation of these approaches to the domestic legal system.*

**Key words:** protection of privacy, protection of personal data.

## ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.21

*Кисельов М.Є.*  
АО «КМ ПРАКТИК»

*Затулко К.А.*  
Київський національний університет імені Тараса Шевченка

### ПРАВОВИЙ СТАТУС АДВОКАТСЬКОГО ОБ'ЄДНАННЯ

*У статті досліджується правовий статус адвокатського об'єднання. Автори ставлять собі за мету вирішення питання, до якої організаційно-правової форми найбільш близьким є адвокатське об'єднання. Авторами обрано декілька найближчих за правовим статусом господарських організацій: товариство з обмеженою відповідальністю, повне товариство та виробничий кооператив. На основі детального аналізу робляться ґрунтовні правові висновки. На останок пропонуються зміни до деяких актів.*

**Ключові слова:** адвокатське об'єднання, правовий статус, товариство з обмеженою відповідальністю, повне товариство, виробничий кооператив, примірний статут.

**Постановка проблеми.** Питання правового статусу адвокатського об'єднання у час реформування адвокатури постає все більш актуальним. На законодавчому рівні воно вирішується досить неоднозначно.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові форми адвокатської діяльності у своїх працях досліджували В.М. Богословець, В.І. Борисова, І.В. Головань, А.В. Іванцова, К.Г. Книгін, В.М. Кравчук, Ю. Юркевич, Г.М. Ярошевська тощо.

**Постановка завдання.** Метою цієї статті є вирішення питання, до якої організаційно-правової форми найбільш близьким є адвокатське об'єднання. Предметом дослідження є правовий статус адвокатського об'єднання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» встановлює, що адвокат може здійснювати адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правових формах адвокатського бюро чи адвокатського об'єднання (організаційні форми адвокатської діяльності).

Відповідно до статті 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» (далі – Закон) адвокатське об'єднання є юридичною осо-

бою, створеною шляхом об'єднання двох або більше адвокатів (учасників), і діє на підставі статуту.

З даного визначення видається незрозумілим, до якої організаційно-правової форми близькі адвокатські об'єднання. Відповідно до поділу товариств на об'єднання осіб (повне та командитне товариства, а також на думку деяких учених-господарників, кооперативи) та об'єднання капіталів (товариство з обмеженою відповідальністю, товариство із додатковою відповідальністю та акціонерне товариство), наведеного О.М. Вінник [8, с. 48], адвокатське об'єднання можна віднести до об'єднань осіб.

До 2015 року не існувало окремо такої організаційно-правової форми, як адвокатське об'єднання, але на вимогу Ради адвокатів України та Національної асоціації адвокатів України до Класифікатора організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004 (далі – Класифікатор) було внесено зміни, якими додано дві нові організаційно-правові форми – адвокатське об'єднання та адвокатське бюро. На нашу думку, такий крок нормотворця був хибним, і можна було, правильно застосувавши норми господарського права, пристосувати адвокатське об'єднання та адвокатське

бюро до однієї з наявних на той момент організаційно-правових форм.

Згідно з Класифікатором організаційно-правових форм господарювання ДК 002:2004, затвердженого згідно з наказом Державного комітету статистики України від 25 червня 2004 року, 401 адвокатське об'єднання, як організаційна форма адвокатської діяльності, є юридичною особою, створеною шляхом об'єднання двох або більше адвокатів (учасників), і діє на підставі статуту.

Визначення, наведене у Класифікаторі, дублює положення Закону та не дає чіткого розуміння цієї організаційно-правової форми. Додаткового законодавчого регулювання для адвокатського об'єднання не регламентовано.

Не можемо погодитись із думкою І.В. Голованя, який зазначає, що немає підстав вважати адвокатські бюро та адвокатські об'єднання товариствами чи установами, адже адвокатське бюро та адвокатське об'єднання є окремою організаційно-правовою формою, при цьому автор посилається на положення Класифікатора організаційно-правових форм господарювання, зазначаючи, що законодавець саме через неможливість віднесення адвокатського об'єднання до однієї з наявних організаційно-правових форм, відніс її до розділу «Інші організаційно-правові форми» [10].

На сайті Національної асоціації адвокатів України розміщено Примірний статут адвокатського об'єднання. Засновуючись на його тексті, можна провести порівняння адвокатського об'єднання, створеного за цим примірним статутом, і деяких, найбільш близьких за правовим становищем юридичних осіб.

#### **Адвокатське об'єднання та повне товариство.**

Спільне:

– спеціальний статус учасника – у повному товаристві товаришем може бути лише зареєстрований відповідно до вимог чинного законодавства, суб'єкт підприємницької діяльності, в адвокатському об'єднанні учасником може бути лише адвокат.

– обов'язкова участь у справах. Відповідно до пунктів 4.5–4.6 Примірного статуту адвокатського об'єднання, учасник адвокатського об'єднання має бути оформлений в адвокатському об'єднанні на умовах трудового або цивільно-правового договору. Відповідно до частини 5 статті 80 Господарського кодексу України всі учасники товариства здійснюють господарську діяльність від імені товариства.

– розподіл прибутку відбувається відповідно до часток учасників у капіталі (частина 1 статті 123

Цивільного кодексу України, пункт 13.2 Примірного статуту адвокатського об'єднання)

Відмінне:

– установчим документом повного товариства є засновницький договір (частина 1 статті 82 Господарського кодексу України), установчим документом адвокатського об'єднання є статут (частина 1 статті 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»);

– у повному товаристві складений капітал і товариші несуть відповідальність за зобов'язаннями товариства солідарно всім своїм майном (частина 1 статті 123, частина 1 частини 124 ЦКУ), в адвокатському об'єднанні статутний капітал, а за зобов'язання адвокатське об'єднання відповідає самостійно, учасники не несуть відповідальності за зобов'язаннями об'єднання (пункти 3.3, 10.5 Примірного статуту адвокатського об'єднання).

– управління діяльністю повного товариства здійснюється за спільною згодою всіх учасників (частина 1 статті 121 ЦКУ), управління ж адвокатським об'єднанням здійснюється через спеціально створені органи: Раду об'єднання та Керуючого партнера (стаття 7 Примірного статуту адвокатського об'єднання). У Раді об'єднання лише партнери і старші партнери мають право голосу (пункт 8.4 Примірного статуту адвокатського об'єднання).

– кожен учасник повного товариства має право діяти від імені товариства на підставі засновницького договору (частина 1 статті 122 ЦКУ), від імені адвокатського об'єднання на підставі статуту може діяти лише Керуючий партнер (підпункт 9.3.1 Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– на вчинення правочину від імені повного товариства потрібна згода всіх учасників товариства (частина 2 статті 122 ЦКУ), на вчинення правочинів від імені об'єднання має право Керуючий партнер (підпункт 9.3.2. Примірного статуту адвокатського об'єднання).

#### **Адвокатське об'єднання та товариство з обмеженою відповідальністю.**

Спільне:

– установчим документом є статут (частина 1 статті 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність, частина 1 статті 82 Господарського кодексу України);

– статутний фонд (стаття 12 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю, стаття 10 Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– органи управління: вищий та виконавчий органи (стаття 29 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю», стаття 7 Примірного статуту адвокатського об'єднання),

– від імені юридичної особи, відповідно до статуту, діє лише виконавчий орган (стаття 40 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю»);

– дивіденди виплачуються відповідно до розміру статутного внеску (стаття 10 Примірного статуту адвокатського об'єднання, стаття 27 Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю»);

– учасники не відповідають за зобов'язаннями товариства/об'єднання, оскільки і товариство/об'єднання не відповідає за зобов'язаннями учасника. Об'єднання/товариство відповідає за зобов'язаннями всім своїм майном (частина 3 статті 80 ГКУ, пункту 3.3 Примірного статуту адвокатського об'єднання).

Відмінне:

– учасники товариства з обмеженою відповідальністю не беруть трудової участі у діяльності товариства, а в адвокатському об'єднанні учасником є особа, яка має право на заняття адвокатською діяльністю за законодавством України, прийняті на роботу в об'єднання на посаду адвоката на умовах трудового договору відповідно до трудового законодавства або виконують роботу на умовах цивільно-правового договору з об'єднанням (пункт 4.6 Примірного статуту адвокатського об'єднання).

– в адвокатському об'єднанні учасники поділяються на учасників, партнерів та старших партнерів, тільки партнери і старші партнери мають право голосу у Раді об'єднання та мають право на отримання дивідендів, прості учасники не мають права голосу та права отримання дивідендів (статті 10-11 Примірного статуту адвокатського об'єднання) у товаристві з обмеженою відповідальністю.

**Адвокатське об'єднання та виробничий кооператив.**

І.В. Головань у своїй статті зазначає, що зараз адвокатські об'єднання є найбільш подібними до виробничих кооперативів [9]. Наведемо короткий аналіз відповідності цих двох організаційно-правових форм.

Спільне:

– створюються шляхом об'єднання осіб (частина 1 статті 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», абзац 4 частини 1 статті 2 Закону України «Про кооперацію»);

– установчий документ – статут (стаття 8 Закону України «Про кооперацію», частина 1 статті 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»);

– існує і вищий орган управління, і виконавчий орган (статті 15-16 Закону України «Про кооперацію», стаття 7 Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– асоційований член, як і простий учасник-адвокат адвокатського об'єднання, має право брати участь у засіданні вищого органу управління лише з правом дорадчого голосу (стаття 14 Закону України «Про кооперацію», пункт 8.1. Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– при вступі член/учасник має сплатити внесок: у виробничому кооперативі – пай, в адвокатському об'єднанні внесок у статутний фонд (абзац 7 частини 1 статті 2 Закону України «Про кооперацію», стаття 10 Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– виплата дивідендів – відповідно до розміру первинного внеску (стаття 26 Закону України «Про кооперацію», пункт 13.2 Примірного статуту адвокатського об'єднання).

Відмінне:

– у виробничому кооперативі формується 4 види фондів: пайовий, резервний, неподільний та спеціальний фонд (частина 1 статті 20 Закону України «Про кооперацію»), в адвокатському об'єднанні формується лише статутний фонд (стаття 10 Примірного статуту адвокатського об'єднання);

– крім вищого та виконавчого органів у виробничому кооперативі має створюватися відповідно до кількості членів кооперативу ревізійна комісія, або посада ревізора (стаття 18 Закону України «Про кооперацію»);

– обов'язкова трудова участь членів кооперативу, адвокати ж мають вибір – укладення або трудового, або цивільно-правового договору (абзац 4 частини 1 статті 2 Закону України «Про кооперацію», пункт 4.6. Примірного статуту адвокатського об'єднання).

Відповідно до наведеного аналізу, за правовим становищем, закладеним у Примірному статуті адвокатського об'єднання, адвокатське об'єднання є найбільш близьким до товариства з обмеженою відповідальністю, а тому може бути віднесене до розділу «Господарські товариства» Класифікатору організаційно-правових форм господарювання. К.Г. Книгін у своїй статті також зазначає, що доцільним є віднесення адвокатських об'єднань до товариств [11].

На нашу думку, помилковим є встановлення у Примірному статуті адвокатського об'єднання такої вимоги до учасника, як обов'язкове укладення трудового або цивільно-правового договору з об'єднанням, адже відповідно до частини 2 статті 65 Господарського кодексу України, власник здійснює свої права щодо управління підприємством безпосередньо або через уповноважені ним органи відповідно до статуту підприємства чи інших установчих документів. Засновники при створенні адвокатського об'єднання не завжди мають на меті працювати на адвокатське об'єднання, частіше за все основною метою є отримання прибутку від діяльності об'єднання.

Такої ж позиції дотримується і сама Національна асоціація адвокатів України у своїх Методичних рекомендаціях з оподаткування адвокатської діяльності, де у розділі IV «Оподаткування доходів адвоката, який є засновником/учасником/керівником адвокатського бюро/адвокатського об'єднання та не перебуває з ним у трудових відносинах», де зазначається, що форма участі адвоката, як власника підприємства, та спосіб винагороди власнику, повинні визначатися у статуті. Адвокат, як власник корпоративних прав, у адвокатському об'єднанні може здійснювати свої функції як безпосередньо, так і через органи об'єднання, без укладення трудового або цивільно-правового договору.

Отже, Примірний статут адвокатського об'єднання повинен бути доопрацьований із наступними правками:

«4.6. Учасниками об'єднання – адвокатами є особи, що мають право на заняття адвокатською діяльністю за законодавством України та внесли відповідний внесок у статутний капітал.

4.6.1. Адвокати мають право:

4.6.1.1. вступати з об'єднанням у трудові або цивільно-правові відносини та отримувати за це заробітну плату або гонорар відповідно.»

Відповідно до сформульованої правової конструкції адвокатське об'єднання за правовим становищем буде ідентичним до товариства з обмеженою відповідальністю і потреба виділення окремої організаційно-правової форми нівелюватиметься.

Потрібно також наголосити, що ніякої обов'язковості положення Примірного статуту адвокатського об'єднання не мають, а отже, при створенні адвокатського об'єднання є можливість наповнення статуту змістом, яким вважають за потрібне засновники: інші вимоги до учасників, іншу систему органів управління, відмова від розподілу прибутку тощо.

Ще одним питанням є питання віднесення адвокатського об'єднання до підприємницьких чи непідприємницьких товариств. К.Г. Книгін зазначає, що у Цивільному кодексі України, а саме – у статті 84, наведено вичерпний перелік підприємницьких товариств: повне товариство, командитне товариство, товариство із додатковою відповідальністю, товариство з обмеженою відповідальністю, акціонерне товариство та виробничий кооператив, тому адвокатське об'єднання до них не може бути віднесене [11].

З таким зазначенням погодитись не можливо, адже, характеристиками підприємництва, відповідно до статті 44 Господарського кодексу України, є:

- вільний вибір видів підприємницької діяльності;
- вільний найм працівників;
- комерційний розрахунок та власний комерційний ризик;
- вільне розпорядження прибутком, що залишається після сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів;
- самостійне здійснення зовнішньоекономічної діяльності, використання валютної виручки на власний розсуд.

Всі ці ознаки притаманні діяльності адвокатського об'єднання відповідно до положень Примірного статуту адвокатського об'єднання.

Згідно з пп. 133.4.1. п.133.4 статті 133 Податкового кодексу України неприбутковим підприємством, установою, організацією є підприємство, установа, організація, що відповідає вимогам:

- утворена відповідно до законодавства України;
- установчі документи містять заборону щодо розподілу доходу (прибутку) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників (крім оплати їхньої праці, нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб;
- установчі документи якої передбачають передачу активів одній або кільком неприбутковим організаціям відповідного виду або зарахування до бюджету у разі припинення юридичної особи (у разі ліквідації, злиття, поділу, приєднання або перетворення);
- внесена контролюючим органом до Реєстру.

Відповідно до частини 1 статті 85 Цивільного кодексу України непідприємницькими є товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками.

Податковий кодекс України замість поняття «непідприємницькі товариства» оперує поняттям «неприбуткові організації». Обов'язковою умовою

для неприбуткових організацій, згідно з п.п. 133.4.2. п. 133.4 статті 133 Податкового кодексу України, є використання доходів (прибутку) виключно для фінансування видатків на своє утримання, реалізацію мети (цілей, завдань) та напрямів діяльності, визначених установчими документами.

У своєму роз'ясненні від 19.07.2016 року № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14 Державна фіскальна служба наголошує про те, що адвокатське об'єднання має право скористатися статусом неприбутковості, якщо використання отриманих доходів (прибутку) адвокатським об'єднанням здійснюється виключно на реалізацію своєї статутної діяльності без розподілу таких доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації, працівників (крім оплати праці та нарахування єдиного соціального внеску), членів органів управління та інших пов'язаних з ними осіб.

Отже, на даний момент, відповідно до положень Примірного статуту адвокатського об'єднання, адвокатське об'єднання є підприємницьким товариством, адже статтею 10 передбачено порядок розподілу прибутку між учасниками об'єднання.

Ми також приєднуємося до думок В.М. Богославця [12, с. 5] та Г.М. Ярошевської [13, с. 484], які зазначають, що адвокатські об'єднання повинні мати статус непідприємницьких товариств. Мета існування адвокатського об'єднання – це здійснення захисту, представництва та інших видів правової допомоги, а не отримання прибутку від такої діяльності.

### Висновки.

1. На даний момент, стан законодавчого регулювання такої організаційно-правової форми

здійснення адвокатської діяльності як адвокатське об'єднання залишається незадовільним.

2. Відповідно до ознак, закріплених у Примірному статуті адвокатського об'єднання, адвокатське об'єднання за правовим становищем найбільш близьке до товариства з обмеженою відповідальністю.

3. Трудова участь або виконання робіт/надання послуг учасником об'єднання повинно бути правом, а не обов'язком учасника, а тому, Примірний статут адвокатського об'єднання повинен бути доопрацьований наступним чином: «4.6. Учасниками об'єднання-адвокатами є особи, що мають право на заняття адвокатською діяльністю за законодавством України та внесли відповідний внесок у статутний капітал.

4.6.1. Адвокати мають право:

4.6.1.1. вступати з об'єднанням у трудові або цивільно-правові відносини та отримувати за це заробітну плату або гонорар відповідно.»

4. На законодавчому рівні потрібно закріпити, що адвокатські об'єднання мають статус непідприємницьких товариств, адже мета існування адвокатського об'єднання – це здійснення захисту, представництва та інших видів правової допомоги, а не отримання прибутку від такої діяльності.

5. Потрібно також наголосити, що ніякої обов'язковості положення Примірного статуту адвокатського об'єднання не мають, а отже, при створенні адвокатського об'єднання є можливість наповнення статуту змістом, яким вважають за потрібне засновники: інші вимоги до учасників, іншу систему органів управління, відмова від розподілу прибутку тощо.

### Список літератури:

1. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 року № 436-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
2. Цивільний кодекс України: Закон України від 16.01.2003 року № 435-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
3. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 року № 5076-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
4. Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 року № 1087-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1087-15>.
5. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю: Закон України від 06.02.2018 року № 2275-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2275-19>.
6. Класифікатор організаційно-правових форм господарювання Наказ Держспоживстандарту України від 28.05.2004 року № 97. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac\\_kls/op\\_dk002\\_2016.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/nac_kls/op_dk002_2016.htm).
7. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
8. Вінник О.М. Господарське право : Навчальний посібник. 2-ге вид., змін. та доп. К.: Всеукраїнська асоціація видавців Правова єдність, 2008. 766 с.
9. Головань І. Трудові відносини в адвокатурі – єдиний вихід? URL: <http://blog.liga.net/user/igolovan/article/9853>

10. Головань І. Командне адвокатське об'єднання. Скоро сімнадцять. URL: [https://uba.ua/documents/doc/i\\_golovan\\_speech.pdf](https://uba.ua/documents/doc/i_golovan_speech.pdf)

11. Книгін К.Г. Організаційно-правові форми надання правової допомоги адвокатом за чинним законодавством України. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 72. С. 417-423. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp\\_2014\\_72\\_62](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2014_72_62)

12. Богославець В. М. Договори про надання правових послуг: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес. Сімейне право. Міжнародне приватне право». К., 2008. 43 с.

13. Ярошевська Г.М. Сторони договору про надання юридичних послуг. Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского Серия «Юридические науки». № 1. Том 26 (65). 2013. С. 480-486.

14. Примірний статут адвокатського об'єднання. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/legislations/pologennya/dodatok-3-statut-ao.pdf>

15. Лист ДФС від 19.07.2016 № 7565/Ф/99-99-15-02-02-14. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/podatkovyi-konsultatsii/konsultatsii-dlya-fizichnih-osib/print-69170.html>

16. Методичні рекомендації з оподаткування адвокатської діяльності / В. Гвоздій, І. Кальницька, Н. Матвійчук; за ред. В. Гвоздія. Х.: Фактор, 2017. URL: [http://unba.org.ua/assets/uploads/files/2017-05\\_metod\\_rekomend\\_z\\_opodatkuvannya\\_diyaln\\_adv.pdf](http://unba.org.ua/assets/uploads/files/2017-05_metod_rekomend_z_opodatkuvannya_diyaln_adv.pdf)

### ПРАВОВОЙ СТАТУС АДВОКАТСКОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ

*В статье исследуется правовой статус адвокатского объединения. Авторы ставят себе целью решения вопроса, в какой организационно-правовой формы наиболее близким является адвокатское объединение. Авторами выбрано несколько близких по правовому статусу хозяйственных организаций: общество с ограниченной ответственностью, полное товарищество и производственный кооператив. На основе детального анализа делаются основательные правовые выводы. Напоследок предлагаются изменения в некоторые акты.*

**Ключевые слова:** адвокатское объединение, правовой статус, общество с ограниченной ответственностью, полное товарищество, производственный кооператив, примерный устав.

### LEGAL STATUS OF THE BAR ASSOCIATION

*The article examines the legal status of the bar association. The authors set themselves the goal of deciding the question, in what organizational and legal form is the closest bar association. The authors selected several economic organizations close to its legal status: a limited liability company, a general partnership and a production cooperative. Based on the detailed analysis, solid legal conclusions are made. Finally, some changes to legal acts are proposed.*

**Key words:** advocate association, legal status, limited liability company, general partnership, production cooperative, model charter.



## ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3:364-787.2

**Мельник В.П.**

Національний університет «Одеська юридична академія»

### ІНСТИТУТИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ЇХ РОЛЬ У СТАНОВЛЕННІ НЕДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ: НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

*У статті досліджуються ключові питання щодо розвитку недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю в умовах сьогодення. Акцентовано увагу на передумовах розвитку недержавного соціального захисту. Критично оцінено державний соціальний захист осіб з інвалідністю та систему соціального страхування. Відзначено чинники незадовільного стану недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю.*

*Наголошено на законодавчих аспектах недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю. Підкреслено важливість оновлення новітнього законодавства, розробки проекту Кодексу про права осіб з інвалідністю. Зроблено інші висновки та пропозиції.*

**Ключові слова:** *недержавний соціальний захист, особа з інвалідністю, інститути громадянського суспільства, соціальні послуги, реабілітація, громадська організація, проект Кодексу про права осіб з інвалідністю.*

**Постановка проблеми.** Утвердження в Україні демократичних засад розвитку суспільства та держави, декларування системних соціальних реформ, спрямованих на розвиток в Україні сучасної моделі соціального захисту передбачає за необхідне посилення ролі та значення інститутів громадянського суспільства, як важливу мотиваційну складову підвищення ефективності, дієвості та доступності соціальних прав [1, с. 17-18]. Адже, в умовах розбудови громадянського суспільства, соціальної та правової держави зростає роль прав людини, які набувають фундаментального значення. За змістом ст. 3 Конституції України «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність». Це означає, що рівень розбудови соціальної держави, здійснення соціальних реформ перебуває у прямій залежності від рівня ефективності та доступності соціальних прав [2; 3, с. 252-259]. Згідно зі ст. 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав та свобод і задо-

волення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Як засвідчує міжнародний та національний досвід, останнім часом зростає роль інститутів громадянського суспільства у реформуванні та становленні недержавного соціального захисту, що головним чином викликано тим, що держава не має можливостей підтримувати високий рівень соціальних гарантій та стандартів. Крім того, діяльність таких інститутів максимально наближена до потреб та інтересів соціально вразливих осіб, здатністю більш дієвого реагування на їх виклики та запити. Як відомо, нині ми спостерігаємо загальносвітову тенденцію до зростання чисельності соціально вразливих категорій осіб, враховуючи військові, екологічні, соціальні, психологічні та інші чинники. Подібна тенденція сьогодні спостерігається у нашій державі, враховуючи зовнішні та внутрішні виклики. За даними ПРООН, в Україні проживає близько 60% населення за межею бідності, із них майже три мільйони – особи з інвалідністю [4], хоча ці дані є умовними, оскільки ми не маємо єдиного національного реєстру. Особливо важливого значення набуває недержавний соціальний захист в

умовах глибинної кризи державного соціального захисту, а також соціального страхування. До того ж варто врахувати, що в Україні достатньо швидкими темпами зростає чисельність соціально вразливих осіб, особливо осіб з інвалідністю. Відсутність достатнього бюджетного фінансування соціальних видатків, що особливо гостро, спостерігається останнім часом, свідчить про пошуки альтернативних джерел фінансування соціальних програм з питань прав осіб з інвалідністю [5; 6]. Разом із тим в Україні відбувається складний та суперечливий процес становлення недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю через призму діяльності інститутів громадянського суспільства, що пов'язано з такими факторами, як: 1) відсутність єдиної концепції розвитку недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю; 2) застарілість та неефективність законодавства про соціальний захист, яке надає переваги державному соціальному захисту; 3) відсутність механізмів адаптації міжнародних соціальних стандартів; 4) відсутність належної мотивації інститутів громадянського суспільства; 5) відсутність партнерства та підтримки у взаєминах держави та інститутів громадянського суспільства; 6) недосконалість, застарілість та неефективність системи соціальних прав осіб з інвалідністю; 7) низький рівень державних соціальних стандартів та гарантій; 8) відсутність єдиного реєстру осіб з інвалідністю, який би враховував нозологічні, медико-реабілітаційні, соціальні та інші адаптаційні чинники; 9) відсутність державного нагляду та контролю. У цьому контексті важливого значення набувають питання щодо участі у системі недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю таких інститутів громадянського суспільства як: громадські, волонтерські, благодійні організації та ін. Формування в Україні ефективної моделі недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю вимагає належного законодавчого забезпечення та мотивації.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

В юридичній літературі зазначена проблематика частково розглядалася у працях таких учених-юристів, як: В.М. Андріїв, М.І. Боднарук, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедіктов, С.В. Венедіктов, С.Я. Вавженчук, С.В. Вишневецька, І.В. Зуб, М.І. Іншин, О.Л. Кучма, В.Л. Костюк, С.С. Лукаш, А.Р. Мацюк, П.Д. Пилипенко, С.В. Попов, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, О.М. Обушенко, С.М. Синчук, О. В. Тищенко, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, М.М. Шумило, Н.М. Хуторян, О.М. Ярошенко та ін. Можна підтримати доктри-

нальні позиції цих та інших учених-правників щодо розвитку системи соціального захисту, у той же час, враховуючи сучасні напрями розвитку суспільства і держави, стан подолання соціально-економічної кризи, питання законодавчого забезпечення недержавного соціального захисту набуває актуальності як складова системних соціальних реформ.

**Постановка завдання.** Метою наукової статті є науково-правове дослідження ролі інститутів громадянського суспільства у становленні недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю в умовах сьогодення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У контексті реформування недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю, важливого новаційного значення набувають інститути громадянського суспільства.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [7] громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Водночас, громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Разом із тим, відповідно до положень ст. 3 цього Закону, громадські об'єднання утворюються і діють на принципах: добровільності; самоврядності; вільного вибору території діяльності; рівності перед законом; відсутності майнового інтересу їх членів (учасників); прозорості, відкритості та публічності.

По суті, інститути громадянського суспільства спрямовують свою діяльність у контексті соціального захисту осіб з інвалідністю на: належне представництво та захист соціально-економічних прав та інтересів своїх членів; розробку та впровадження ефективних соціальних програм, які включають різні форми та види соціального захисту; підвищення ефективності системи прав своїх членів, насамперед соціально вразливих категорій осіб; адаптацію (реабілітацію) своїх членів у суспільстві та державі. За змістом ст. 1 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» [8] особи з інвалідністю в Україні володіють усією повнотою соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод, закріплених Конституцією України,

законами України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У свою чергу, органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації (незалежно від форми власності і господарювання, виду діяльності і галузевої належності, їх філії, відділення, представництва, що ведуть окремих облік результатів фінансової та господарської діяльності), фізичні особи, інші уповноважені суб'єкти, які використовують працю найманих працівників – громадян України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, залучають представників громадських організацій осіб з інвалідністю до підготовки рішень, що стосуються прав та інтересів осіб з інвалідністю. За таких обставин, права осіб з інвалідністю гарантуються через: діяльність уповноважених органів державної влади; діяльність уповноважених органів місцевого самоврядування; діяльність інститутів громадянського суспільства; діяльність юридичних та фізичних осіб.

У цьому контексті видається провідною роль громадських організацій осіб з інвалідністю як інститутів громадянського суспільства, які не лише об'єднують таку важливу категорію осіб, а також активно представляють їхні права та інтереси. Серед основоположних пріоритетів таких громадських організацій є організація та реалізація соціальних програм з питань прав осіб з інвалідністю, у тому числі надання різних видів соціального захисту, представництво їхніх прав та інтересів на різних рівнях владних інституцій [8; 9].

Варто відзначити, що норми ст. 12 Закону України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні» встановлюють, що громадські організації осіб з інвалідністю, їхні спілки створюються з метою забезпечення рівних прав і можливостей осіб з інвалідністю та їхнього соціального захисту, виявлення, усунення перепон і бар'єрів, що перешкоджають забезпеченню прав і задоволенню потреб таких осіб, у тому числі стосовно доступу їх нарівні з іншими громадянами до об'єктів фізичного оточення, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, фізичної культури і спорту, надання соціальних послуг, залучення осіб з інвалідністю до суспільної діяльності, здійснення громадського контролю за дотриманням прав осіб з інвалідністю, представництва їхніх інтересів та усунення будь-яких проявів дискри-

мінації стосовно осіб з інвалідністю та мають право користуватися пільгами і преференціями, передбаченими законодавством.

Варто зазначити, що згідно зі ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання», для здійснення своєї мети (цілей) громадське об'єднання має право: вільно поширювати інформацію про свою діяльність, пропагувати свою мету (цілі); звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами; одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя; проводити мирні зібрання; здійснювати інші права, не заборонені законом. У той же час, громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право: бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства; здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом громадського об'єднання, або через створені у порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню; засновувати з метою досягнення своєї статутної мети (цілей) засоби масової інформації; брати участь у здійсненні державної регуляторної політики; брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності.

Отже, ключова роль у недержавному соціальному захисті громадських організацій осіб з інвалідністю пов'язана такими чинниками: по-перше, люди з інвалідністю здатні об'єднуватися для спільного вирішення складних соціальних

питань; по-друге, з правової точки зору, організація та діяльність таких громадських організацій спрямована на здійснення представництва, захисту прав та інтересів осіб з інвалідністю; по-третє, такі громадські організації розвивають соціальні програми, покликані сприяти підтримці прав осіб з інвалідністю через різні форми та види соціального захисту; по-четверте, відповідно до статутної діяльності, громадські організації надають особам з інвалідністю різні види підтримки (наприклад, допомоги, послуги тощо); по-п'яте, такі громадські організації здійснюють громадський контроль за дотриманням прав осіб з інвалідністю.

В умовах сьогодення в Україні активно розвивають такі всеукраїнські організації осіб з інвалідністю, як: Національна асамблея людей з інвалідністю України, Українське товариство сліпих (УТОС), Українське товариство глухих (УТОГ), Союз організацій інвалідів, Інститут реабілітації та соціальних технологій тощо [10; 11; 12]. Слід зауважити, що з правової точки зору, інститути громадянського суспільства провадять, передусім, організацію соціальних програм з питань прав осіб з інвалідністю, реалізують заходи, спрямовані на надання особам з інвалідністю соціальних послуг, засобів реабілітації тощо. Останнім часом помітна роль громадських організацій осіб з інвалідністю у розвитку інклюзивної освіти через співробітництво з вищими та середніми навчальними закладами [13].

Серед пріоритетів розвитку громадських організацій осіб з інвалідністю також варто виділити здійснення реабілітаційних програм. У зв'язку із цим, варто звернути увагу на норми Закону України «Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні». У ст. 3 цього Закону передбачено, що основними завданнями законодавства України з питань реабілітації осіб з інвалідністю є: створення умов для усунення обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю, відновлення і компенсації їх порушень або втрачених здатностей до побутової, професійної, суспільної діяльності; визначення основних завдань системи реабілітації осіб з інвалідністю, видів і форм реабілітаційних заходів; розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування; регламентування матеріально-технічного, кадрового, фінансового, наукового забезпечення системи реабілітації осіб з інвалідністю; структурно-організаційне забезпечення державної соціальної політики щодо осіб з інвалідністю і дітей з інва-

лідністю; сприяння залученню громадських організацій осіб з інвалідністю до реалізації державної політики у цій сфері.

Варто зазначити, що державна підтримка громадських організацій осіб з інвалідністю провадиться на рівні заходів (виконання програм) з реалізації положень статуту (положення) громадського об'єднання та положень Конвенції про права осіб з інвалідністю з нагоди Міжнародного дня людей з інвалідністю, дня пам'яті Чорнобильської трагедії та дня вшанування учасників ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, організації виставок, концертів, фестивалів, тренінгів, курсів, навчальних семінарів, конференцій, зустрічей у форматі засідань за круглим столом та інших навчальних та інформаційно-просвітницьких заходів відповідно до їх тематики за умови участі у них переважної кількості осіб з інвалідністю та законних представників дітей з інвалідністю та осіб з інвалідністю, визнаних недієздатними, крім заходів з питань доступності та толерантності суспільства до проблем осіб з інвалідністю та з питань соціального захисту і забезпечення прав людей з інвалідністю, коли слухачами (учасниками) заходу (програми) будуть спеціалісти та фахівці (державні службовці, інші посадові особи, вчителі, медики, залізничники, водії тощо), фізкультурно-оздоровчих заходів за умови участі у них переважної кількості осіб з інвалідністю тощо [14].

Міжнародно-правові засади та механізми недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю визначені на основі Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю [15; 16], норми якої потребують належної імплементації у чинне законодавство. У ст. 3 Конвенції передбачено, що принципами цієї Конвенції є: повага до притаманної людині гідності, її особистої самостійності, зокрема свободи робити власний вибір, і незалежності; недискримінація; повне й ефективне залучення та включення до суспільства; повага до особливостей осіб з інвалідністю і прийняття їх як компонента людської різноманітності й частини людства; рівність можливостей; доступність; рівність чоловіків і жінок; повага до здібностей дітей з інвалідністю, що розвиваються, і повага до права дітей з інвалідністю зберігати свою індивідуальність. Крім того, у ст. 4 Конвенції визначено, що держави-учасниці зобов'язуються забезпечувати й заохочувати повну реалізацію всіх прав людини й основоположних свобод всіма особами з інвалідністю без будь-якої дискримінації за ознакою інвалідності. З цією метою держави-учасниці зобов'язуються: вживати всіх належних законодавчих, адміністра-

тивних та інших заходів для здійснення прав, що визнаються у цій Конвенції; вживати всіх належних заходів, зокрема законодавчих, для зміни чи скасування наявних законів, постанов, звичаїв та практик, які є дискримінаційними стосовно осіб з інвалідністю; урахувати осіб з інвалідністю в усіх стратегіях і програмах захисту і заохочення прав людини; утримуватися від будь-яких дій або методів, які не узгоджуються із цією Конвенцією, і забезпечувати, щоб державні органи та установи діяли відповідно до цієї Конвенції; вживати всіх належних заходів для усунення дискримінації за ознакою інвалідності з боку будь-якої особи, організації або приватного підприємства; проводити або заохочувати дослідну та конструкторську розробку товарів, послуг, устаткування та об'єктів універсального дизайну, пристосування яких до конкретних потреб особи з інвалідністю вимагало б якомога меншої адаптації й мінімальних витрат, сприяти наявності й використанню їх, а також просувати ідею універсального дизайну під час вироблення стандартів і керівних орієнтирів; заохочувати дослідницьку розробку, а також сприяти наявності й використанню нових технологій, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій, засобів, що полегшують мобільність, обладнання та допоміжних технологій, які підходять для осіб з інвалідністю, приділяючи першочергову увагу недорогим технологіям; надавати особам з інвалідністю доступну інформацію про засоби, що полегшують мобільність, обладнання та допоміжні технології, зокрема нові технології, а також інші форми допомоги, допоміжні послуги та об'єкти; заохочувати викладання спеціалістам і персоналу, що працюють з особами з інвалідністю, прав, які визнаються у цій Конвенції, щоб удосконалювати надання гарантованих цими правами допомоги та послуг. Відповідні міжнародно-

правові кроки передбачають зобов'язання перед інститутами держави та громадянського суспільства у напрямку підтримки прав людей з інвалідністю. Разом із тим, норми та приписи Конвенції потребують цілісної та системної імплементації у процесі розбудови внутрішнього законодавства про права людей з інвалідністю [17, с. 210-215].

**Висновки.** Отже, інститути громадянського суспільства з питань прав осіб з інвалідністю – це інститути громадянського суспільства, які спрямовують свою діяльність з метою представництва, здійснення та захисту прав і інтересів осіб з інвалідністю.

Перспективними напрямками удосконалення недержавного соціального захисту через призму діяльності інститутів громадянського суспільства є наступні: 1) формування національної стратегії розвитку недержавного соціального захисту; 2) посилення взаємної координації та активізації позиції держави та інститутів громадянського суспільства з питань прав осіб з інвалідністю; 3) мотивація громадських організацій осіб з інвалідністю з питань впровадження соціальних програм (заходів) з питань прав осіб з інвалідністю; 4) адресна державна підтримка соціальних програм (заходів) інститутів громадянського суспільства з питань прав осіб з інвалідністю; 5) законодавче забезпечення діяльності інститутів громадянського суспільства щодо недержавного соціального захисту осіб з інвалідністю; 6) запровадження національного громадського Форуму з прав осіб з інвалідністю; 7) запровадження публічної звітності інститутів громадянського суспільства про стан реалізації соціальних програм з питань прав осіб з інвалідністю; 8) розробка та ухвалення Кодексу про права осіб з інвалідністю, в якому має бути відведено місце недержавному соціальному захисту осіб з інвалідністю.

#### Список літератури:

1. Іншин М.І., Сіроха Д.І. Соціальна держава: сутність і перспективи. Актуальні проблеми соціального права: збірник матеріалів учасників всеукраїнських соціальних програм (заходів) ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій» у 2014 р. / За загальною редакцією М.І. Іншина, В.Л. Костюка, В.О. Попелюшка. К.: ПВГОІ ІР СТ Україна, 2015. С. 17-21.
2. Конституція України: Закон України 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Костюк В.Л. Конституційне право на соціальний захист в умовах сьогодення: науково-правовий аспект. Публічне право. 2015. № 2 (18). С. 252-259.
4. В Україні за межами бідності перебуває 60% населення. URL: <https://tsn.ua/ukrayina/v-ukrayini-zamezheyu-bidnosti-perebuvaют-blizko-60-naselennya-oon-905400.html>.
5. Джерела та шляхи вирішення проблем людей з інвалідністю. URL: <https://www.prostir.ua/?news=dzherela-ta-shlyahy-vyrishennya-problem-lyudej-z-invalidnistyu>.
6. Недостатній рівень охоплення лікуванням призводить до інвалідизації українських пацієнтів. Асоціація інвалідів розсіяного склерозу. URL: <https://ukranews.com/ua/news/558751-nedostatniy-riven-okhoplennya-likuvannya-pryzvodyt-do-invalidizacii-ukrainskykh-paciyentiv>.

7. Про громадські об'єднання: Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. №1. Ст.1.
8. Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року №875-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 21. Ст. 252.
9. Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні: Закон України від 6 жовтня 2005 року № 2961-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 2-3. Ст. 36.
10. Національна асамблея осіб з інвалідністю України. URL: <http://naiu.org.ua>.
11. ВГОІ «Союз організацій інвалідів». URL: <http://soiu.com.ua>
12. ВГОІ «Інститут реабілітації та соціальних технологій». URL: <https://www.facebook.com/groups/766810203428635>.
13. Спільні проблеми й спільно потрібно вирішувати. Газета інвалідів та ветеранів України, 2013, № 12(25).
14. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських об'єднань інвалідів: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2018 року № 183. Урядовий кур'єр від 22.03.2018 р., № 55.
15. Конвенція про права осіб з інвалідністю: Конвенція ООН від 13 грудня 2006 р. Офіційний вісник України. 2009. № 101. Ст. 3496.
16. Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і Факультативного протоколу до неї: Закон України від 16 грудня 2009 року №1767-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 9. Ст. 77.
17. Костюк В.Л. Міжнародні стандарти прав осіб з інвалідністю умовах правової, соціальної держави: теоретико-правовий аспект. Актуальні проблеми соціального права в Україні: збірник наукових праць / за ред. М.І. Іншина, В.І. Щербини, С.Я. Вавженчука; відпов. ред. І.С. Сахарук. Харків: Юрайт, 2017. С. 199-210.

#### **ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ИХ РОЛЬ В СТАНОВЛЕНИИ НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ С ИНВАЛИДНОСТЬЮ: НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

*В статье исследуются ключевые вопросы развития негосударственной социальной защиты лиц с инвалидностью в современных условиях. Акцентируется внимание на предпосылках развития негосударственной социальной защиты. Критически оценена государственная социальная защита лиц с инвалидностью и система социального страхования. Отмечены факторы неудовлетворительного состояния негосударственной социальной защиты лиц с инвалидностью.*

*Отмечены законодательные аспекты негосударственного социального защиты лиц с инвалидностью. Подчеркнута важность обновления новейшего законодательства, разработки проекта Кодекса о правах лиц с инвалидностью. Сделаны другие выводы и предложения.*

**Ключевые слова:** негосударственная социальная защита, человек с инвалидностью, институты гражданского общества, социальные услуги, реабилитация, общественная организация, проект Кодекса о правах лиц с инвалидностью.

#### **CIVIL SOCIETY INSTITUTIONS AND THEIR ROLE IN THE FORMATION OF NON-STATE SOCIAL PROTECTION OF PERSONS WITH DISABILITIES: THE SCIENTIFIC-THEORETICAL ASPECT**

*The article explores the key issues regarding the development of non-state social protection of persons with disabilities in the present. The emphasis is on the preconditions for the development of non-state social protection. The state social protection of persons with disabilities and the social insurance system are critically evaluated. The factors of unsatisfactory state of non-state social protection of persons with disabilities are noted.*

*The legislative aspects of non-state social protection of persons with disabilities are emphasized. The importance of updating the latest legislation, drafting of the draft Code on the Rights of Persons with Disabilities was emphasized. Other conclusions and suggestions are made.*

**Key words:** non-state social protection, person with a disability, civil society institutions, social services, rehabilitation, public organization, Draft Code on the Rights of Persons with Disabilities.

## ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 340

**Патлачук О.В.**

Краматорський економіко-гуманітарний інститут

### ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНУ «ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА» 2002 РОКУ

*У статті розглянуто особливості юридичної техніки Федерального Закону «Про охорону навколишнього середовища» 2002 р. Виконаний аналіз тексту ФЗ на основі розгляду дев'яти правил юридичної техніки: 1) відповідність назви та змісту; 2) логічна послідовність викладу матеріалу; 3) структура; 4) розрахунок кількісних характеристик; 5) оцінювання міжгалузевих характеру; 6) об'єктний підхід; 7) системний характер викладу матеріалу; 8) оцінювання лінгвістичної документа; 9) юридична техніка норм забезпечення прав громадян у сфері охорони навколишнього середовища. Використання кількісних характеристик показало, що найбільшу увагу законодавець приділив контролю та нагляду, а найменшу – питанням оцінювання впливу на навколишнє середовище та наукових досліджень у цій сфері.*

**Ключові слова:** Федеральний Закон, правила юридичної техніки, кількісні показники, структура законодавчого акта, об'єкти.

**Постановка проблеми.** Актуальність теми дослідження пов'язана із двома причинами. По-перше, різке збільшення навантаження на природні об'єкти, які пов'язані з антропогенною діяльністю людини, призводить до втрати їхніх властивостей самовідновлення й веде до деградації. Одночасно з цим значну небезпеку становлять такі явища, як незаконне використання природних ресурсів, захоплення земель, браконьєрство, рубка лісів, самовільне використання надр і викиди небезпечних речовин. Особливу небезпеку становлять також нові тенденції в порушеннях природоохоронного законодавства, що їх проводять за допомогою високих технологій організовані групи, це ускладнює затримку таких порушників і робить складним притягнення їх до відповідальності. Друга причина пов'язана з тим, що питання юридичної техніки природоохоронних актів стають однією із центральних ланок правотворчості. Сьогодні юридична техніка перетворилася на складний галузевий інститут, що має власні підходи, які базуються на системі доктринальних учень щодо розроблення, підготовки, а також прийняття нормативно-правових

актів. Необхідність підвищення рівня юридичної техніки природоохоронного законодавства тісно пов'язана з правозастосовною практикою, наявністю прогалин, відсутністю чітко закріплених ознак правопорушень. Значну допомогу у вирішенні цього завдання може дати використання кількісних характеристик нормативно-правових актів, що дають змогу перейти від описового характеру проведення досліджень до порівняння конкретних чисельних показників. Інтерес до юридичної техніки російського законодавства є не випадковим через те, що вихідною точкою стало радянське природоохоронне право. При цьому закони, що діяли в перші роки незалежності України, Російської Федерації (РФ), Республіки Білорусь (РБ), розроблялися в радянський період, а час їх прийняття припав на етап формування незалежних держав. З цієї причини юридична техніка російського Закону «Про охорону навколишнього середовища» 2002 р. становить значний інтерес, а багато які з підходів, що містяться в цьому документі, можуть бути використані для вдосконалення українського природоохоронного законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** показує, що літературу з цієї проблеми необхідно поділити на два блоки. До першого з них належать праці, у яких питання юридичної техніки природоохоронних актів зачіпалися фрагментарно під час дослідження інших більш загальних проблем. До їх числа належать розробки В.Г. Абрамова, Г.І. Балюк, С.О. Боголюбова, М.М. Бринчука, А.П. Гетьмана, М.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, В.В. Костичкого, В.В. Петрова, Ю.С. Шемшученка та інших учених. З іншого боку, питання юридичної техніки розглядалися в працях В.М. Баранова, А.М. Васильєва, В.М. Косовича, А.М. Краснова, А.В. Малько, І.І. Оніщука, П.М. Рабіновича, В.Д. Сидор, Ю.А. Тихомирова, І.І. Шувалова та інших науковців. Тож необхідність дослідження юридичної техніки російського природоохоронного законодавства вимагає своєї систематизації та більш детального розроблення.

**Постановка завдання.** Метою роботи є дослідження особливостей юридичної техніки Федерального Закону «Про охорону навколишнього середовища» 2002 р. на основі використання кількісних характеристик.

**Виклад основного матеріалу дослідження** необхідно почати з того, що юридична техніка містить різні аспекти, які пов'язані з методиками створення, систематизації, інтерпретації та застосування норм права. Це поняття містить у собі різні методи, підходи та прийоми роботи над текстами. До їх числа належать такі: юридична термінологія, юридичні конструкції та способи побудови нормативно-правових актів, що забезпечують ясність розуміння законодавства, доступність та ефективність у використанні норм. Як зазначає І.Д. Шутак, юридична технологія – це система логічно взаємозалежних операцій, обумовлена рівнем розвитку правової системи суспільства [1, с. 3]. Така юридична діяльність ґрунтується на знаннях про оптимальну взаємодію юридичних та юридично-технічних засобів, що вживаються для досягнення певних правових цілей і тягнуть за собою певні юридичні результати. Розгляд правил юридичної техніки дає змогу до їх числа зараховувати такі: 1) відповідність назви та змісту нормативно-правового акта; 2) логічну послідовність викладу матеріалу; 3) структуру законодавчого акта; 4) розрахунок кількісних характеристик; 5) оцінювання міжгалузевого характеру; 6) об'єктний підхід; 7) системний характер викладу матеріалу; 8) оцінювання лінгвістики; 9) юридичну техніку норм забезпечення прав громадян у сфері охорони навколишнього серед-

овища. З огляду на цю класифікацію доцільно розглянути кожний із цих пунктів.

I. Цей закон був прийнятий 20 грудня 2001 р. Державною думою та схвалений Радою Федерації 26 грудня 2001 р. Розгляд назви та змісту законодавчого акта показує їхню повну відповідність між собою через те, що цей Закон цілком присвячений питанням, пов'язаним з охороною навколишнього середовища.

II. Закон становить собою послідовний логічний ланцюжок, що складається із загальних положень, основ управління, прав, обов'язків громадян, оцінювання впливів різних заходів й об'єктів, вимог у сфері охорони навколишнього середовища, викладу допоміжних заходів, відповідальності за порушення природоохоронного законодавства та міжнародного співробітництва. Як зазначає Л.Г. Ключанова, сучасна юридична техніка вносить в охорону природи нові тенденції, однак важливо використовувати ті особливості, що стали традиційними [2]. Це положення можна підтвердити на основі порівняння логічної схеми Закону з тією, яка була використана в Законі «Про охорону природи в РРФСР» 1960 р.

III. Законодавчий акт становить собою трирівневу систему «кодекс – глава – стаття», містить преамбулу, 15 глав і 84 статті [3]. У преамбулі регламентується право кожного громадянина РФ на сприятливе природне середовище й обов'язок охороняти природні об'єкти, дбайливо ставитися до їх використання. Зазначається, що метою Закону є створення правових основ державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, збалансоване вирішення соціально-економічних завдань, що забезпечує збереження сприятливого навколишнього середовища, зміцнення правопорядку в цій сфері. До змісту ст. 1 увійшов такий основоположний термін, як «екологічна безпека», під яким треба розуміти стан захищеності природного середовища й життєво важливих інтересів людини. Цей термін увів В.І. Вернадський (1863–1945 рр.), який уважав, що таке поняття належить до природних угруповань живих організмів, екосистем, усієї біосфери планети, а людство мусить стикатися з наслідками свого нерозумного, нераціонального впливу на природу [4]. Такий прогноз ученого виправдався через те, що ця проблема набула глобального масштабу, який торкається основ існування земної цивілізації та виживання людського співтовариства. У таких умовах значимість юридичної техніки законодавчих актів, спрямованих на охорону навколишнього середовища, підсилю-



ється потребою врегулювання чи впорядкування взаємодії людини та природи через те, що закони природи мають стихійний характер і завданням людської діяльності є максимальне пристосування до особливостей їх динаміки. Іншим важливим поняттям, яке ввійшло до ст. 1, є «норматив якості навколишнього середовища», що становить собою показники, установлені відповідно до фізичних, хімічних, біологічних рівнів безпеки. Юридична техніка, використана у ФЗ, упорядковує втручання людини в діяльність природних систем шляхом вирішення трьох завдань: а) забезпечення законності; б) створення умов екологічної безпеки; в) внесення оплати за користування природними ресурсами. Уперше поняття «нормативи якості навколишнього середовища» ввів професор О.В. Сурілов, котрий під цим терміном розумів стан об'єктів, який відповідає задоволенню економічних й екологічних інтересів суспільства

шляхом прийняття державними органами різних нормативів [5].

IV. Кількісні показники нормативно-правового акта розраховані за методикою, що її запропонував Б.В. Кіндюк [6], до якої входять розрахунки загальної кількості знаків і значення цієї характеристики з кожного з розділів законодавчого акта, що були перераховані у відносні величини, тобто у відсотки (%) від загальної кількості знаків документа (табл. 1).

Проведені розрахунки показали таке: загальна кількість знаків у Законі складає – 188 188 зн., розгляд кількості знаків, які містяться в різних главах, показав, що найбільшою главою є глава XI – 31 017, чи 16,4 %, друга за обсягом глава VII – 28 853 зн., що складає 15,3 %, на третьому місці глава IV – 19 897 зн., чи 10,5 % (табл. 1). Отож законодавець приділив найбільшу увагу питанням, викладеним у главі XI, тобто державному, екологічному, вироб-

Таблиця 1

**Кількісні показники Федерального Закону  
«Про охорону навколишнього природного середовища» 2002 р.**

Назва глав закону	Кількість статей	Загальна кількість знаків	%
Глава I. Загальні положення	6	23 959	12,7
Глава II. Основи управління у сфері охорони навколишнього середовища	7	13 051	6,9
Глава III. Права й обов'язки громадян, громадських об'єднань і некомерційних організацій у сфері охорони навколишнього середовища	3	6 293	3,3
Глава IV. Економічне регулювання у сфері охорони навколишнього середовища	11	19 897	10,5
Глава V. Нормування у сфері охорони навколишнього середовища	14	15 678	8,3
Глава VI. Оцінювання впливу на навколишнє середовище й екологічну експертизу	2	1 043	0,5
Глава VII. Вимоги у сфері охорони навколишнього середовища під час здійснення господарської й іншої діяльності	24	28 853	15,3
Глава VIII. Зони екологічного лиха, зони надзвичайних ситуацій	1	576	0,3
Глава IX. Природні об'єкти, що перебувають під особливою охороною	5	4 728	2,5
Глава IX.1. Лісопаркові зелені пояси	5	15 721	8,3
Глава X. Державний екологічний моніторинг (державний моніторинг навколишнього середовища)	3	8 981	4,7
Глава XI. Державний екологічний нагляд.			
Виробничий і громадський контроль у сфері охорони навколишнього середовища	9	31 017	16,4
Глава XII. Наукові дослідження у сфері охорони навколишнього середовища	1	1 632	0,8
Глава XIII. Основи формування екологічної культури	4	2 324	1,2
Глава XIV. Відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони навколишнього середовища та вирішення спорів у сфері охорони навколишнього середовища	6	4 159	2,2
Глава XIV.1. Ліквідація накопиченої шкоди навколишньому середовищу	2	4 946	2,6
Глава XV. Міжнародне співробітництво у сфері охорони навколишнього середовища	2	1 088	0,6
Глава XVI. Заключні положення	2	1 840	0,9

ничому та громадському контролю. Кількість знаків менше ніж один відсоток припадає на главу VI – 1 045 зн., чи 0,5 %, главу VIII – 576 зн., чи 0,3 %, главу XII – 1 632 зн., чи 0,8 %, главу XV – 1 088 зн., чи 0,6 %, главу XVI – 1 840 зн., чи 0,9 %. За допомогою цих даних можна зробити такі висновки стосовно незначної уваги законодавця до питань наукових досліджень, екологічної експертизи, правового статусу зон екологічного лиха, надзвичайних ситуацій, а також міжнародного співробітництва в цій сфері. Використання кількісних показників дає змогу встановити, що нормативний матеріал акта викладається нерівномірно через те, що найбільше значення знаків міститься у ст. 1 – 15 006 зн., а найменше – у ст. 83 – 124 зн. Інакше кажучи, ексцентриситет (?) – відношення максимального значення до мінімального виявився рівним? = 121.

V. Дослідження тексту ФЗ показало, що юридична техніка акта має міжгалузевий характер, інакше кажучи, торкається питань, що належать до адміністративного, кримінального, цивільного, господарського, податкового, екологічного права, а також лісового законодавства й інших. На доповнення до цього ціла низка статей Закону містить у собі бланкетні норми шляхом посилання на інші федеральні закони, постанови, правила. Наприклад, ст. 7, яка регламентує питання повноваження органів місцевого самоврядування, містить посилання на Федеральний Закон «Про внесення змін у Федеральний Закон «Про відходи виробництва і споживання» та окремі законодавчі акти Російської Федерації» від 31 грудня 2017 р. № 503-ФЗ. Аналогічно ст. 12 «Права й обов'язки громадських об'єднань і некомерційних організацій у сфері охорони навколишнього середовища» містить посилання на Федеральний Закон «Про внесення змін у ст. ст. 5 і 10 Федерального Закону «Про особливо охоронювані природні території» та окремі законодавчі акти Російської Федерації» від 24 листопада 2014 р. № 361-ФЗ. Доказом міжгалузевого характеру юридичної техніки Федерального Закону є використання норм податкового законодавства у вирішенні завдань із забезпечення екологічної безпеки. Як зазначає О.М. Краснов, оплата за користування ресурсами та шкідливий вплив на навколишнє середовище залежать від ставок платежів, установлених органами державної влади РФ, місцевого самоврядування, за участю територіальних органів Міністерства природних ресурсів Росії [7, с. 100].

VI. Особливістю юридичної техніки цього Закону є поділ правового регулювання використання й охорони природних об'єктів за видами

ресурсів: а) земля; б) надра; в) повітря; г) водні об'єкти; ґ) ліс; д) тваринний і рослинний світ. Охороні рідкісних видів ґрунтів присвячена ст. 62, одночасно з цим ці питання регламентуються у главі VII у викладі вимог у сфері охорони навколишнього середовища під час здійснення господарської чи іншої діяльності. Наприклад, ст. 36 містить перерахування таких вимог, у число яких входить охорона ґрунтів під час проектування будинків, будівель і спорудження інших об'єктів, а ст. 39 перелічує вимоги під час їх експлуатації та висновки з неї. Охороні надр присвячений п. 6 ст. 62.1, у якому встановлюються обмеження використання земельних ділянок шляхом їх внесення в перелік земельних об'єктів і надр федерального чи місцевого значення. Питання охорони озонового шару регламентуються ст. 54, у якій устанавлюється перелік речовин, що руйнують озон, використання яких у РФ підлягає державному регулюванню – їхній допустимий обсяг виробництва та споживання, вимоги до правил поводження з речовинами, що руйнують озон, терміни введення заборон на проектування та будівництво об'єктів господарської й іншої діяльності, що здійснюють виробництво конкретних речовин, які руйнують озон, і продукції, що їх містить, у РФ. Озоновий шар відіграє важливу роль в охороні живих організмів шляхом створення захисного екрана, не допускає впливу на імунну систему людського організму, охороняє від негативного впливу сонячних променів рослини, морську флору та фауну, а також глобальну екосистему, протистойть парниковому ефекту, зниженню врожайності та деградації ґрунту. Згідно із ст. 42 водні об'єкти підлягають охороні шляхом вжиття комплексу заходів, спрямованих на їх захист від негативного впливу підприємств, організацій і всіх видів господарської діяльності. З огляду на широке застосування в сільському господарстві РФ меліорацій ст. 43 устанавлює вимоги у сфері охорони навколишнього природного середовища під час меліорації земель, проектування, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію й експлуатації меліоративних систем та окремо розташованих гідротехнічних споруджень. Охороні рідкісних рослин, що перебувають під загрозою зникнення, тваринних та інших організмів присвячена ст. 60, а їх перелік міститься в Червоній і Зеленій книгах РФ. У Росії діє Червона книга РФ і Червоні книги суб'єктів РФ, а рослини, тваринні й інші організми, що належать до видів, занесених у Червоні книги, підлягають вилученню з господарського використання шля-

хом уведення заборон та інших охоронних заходів. З метою збереження рідкісних рослин і рослин, що перебувають під загрозою зникнення, тваринних та інших організмів їхньої генетичний фонд підлягає збереженню в низькотемпературних генетичних банках, а також у штучно створеному середовищі проживання. У Законі забороняється діяльність, що веде до скорочення чисельності цих рослин, тваринних та інших організмів, яка погіршує середовище їх проживання. Досить складним характером вирізняється юридична техніка, яка присвячена охороні лісопаркових зелених поясів. Хоча в Законі у главі IX дається пояснення цього терміна, порядок створення таких об'єктів, режим охорони й особливості рубок, проте відсутні терміни вжиття такого заходу, розміри площ, що відводяться під такі цілі. Причиною такого підходу до цього природного ресурсу є та обставина, що ліс займає 45,5 % площі РФ та відіграє важливу роль в економіці країни.

VII. Системний характер викладу матеріалу в цьому Федеральному Законі простежується на розгляді викладу в ньому соціальних, економічних, технологічних, організаційно-господарських факторів. *Соціальні фактори* знайшли своє відображення в положеннях Закону, спрямованих на збереження сприятливого навколишнього середовища, біологічної розмаїтості та природних ресурсів із метою задоволення потреб нинішнього та майбутнього поколінь, дотримання законності в цій сфері. Згідно із ст. 68 суспільство одержало право на контроль у цій сфері, який здійснюється

шляхом реалізації права кожного громадянина на сприятливе навколишнє середовище та запобігання порушенням законодавства. *Економічні фактори* знайшли своє відображення у главі IV «Економічне регулювання у сфері охорони навколишнього середовища», у якій ст. 16 регламентує внесення плати за негативний вплив на навколишнє середовище, ст. 16.2 установлює порядок визначення платіжної бази, ст. 16.3 – порядок нарахування плати, ст. 16.4 – порядок і терміни її внесення. Інтерес становить наявність у Законі ст. 18, присвяченої екологічному страхуванню виробничої діяльності, а також можливість одержання компенсації за негативний вплив на природні об'єкти.

*Технологічні фактори* знайшли своє відображення у вимогах щодо охорони навколишнього середовища під час розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію, експлуатації, консервації й ліквідації будинків, будівель, споруджень та інших об'єктів. Особливістю юридичної техніки викладу цих вимог є використання специфічного підходу до побудови глави 7, що полягає в перерахуванні видів об'єктів правового регулювання (рис. 1).

У структурі Закону ст. 40 регламентує питання охорони навколишнього середовища під час розміщення, проектування, будівництва, реконструкції, введення в експлуатацію й експлуатації об'єктів енергетики й об'єктів використання атомної енергії. У свою чергу ст. 41 викладає вимоги щодо військових, оборонних об'єктів,

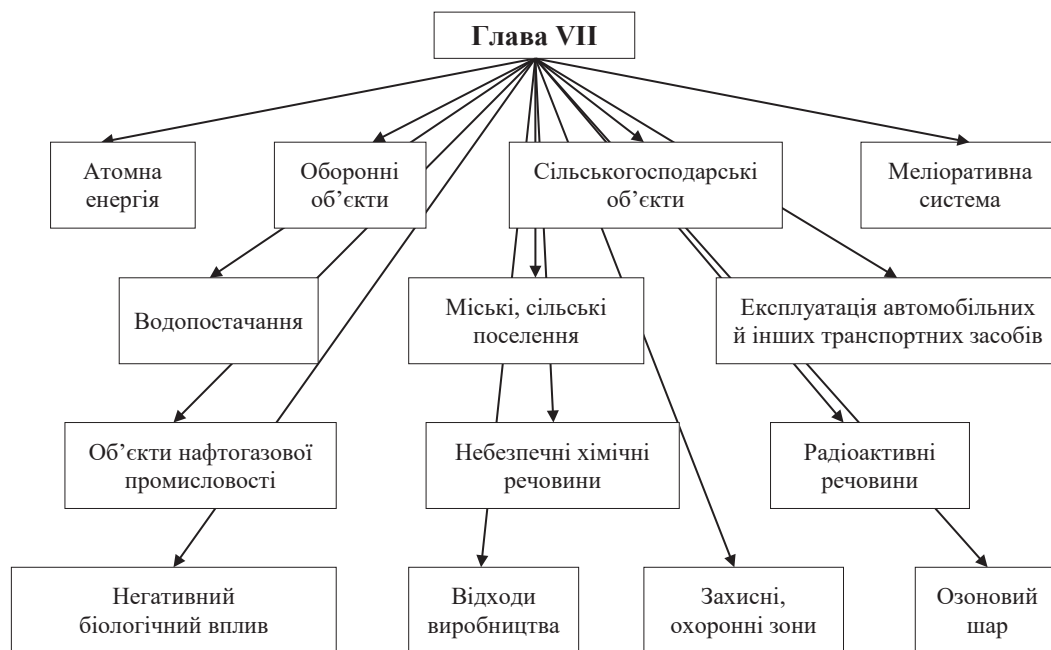


Рис. 1. Блок-схема об'єктів правової охорони глави 7 ФЗ «Про охорону навколишнього природного середовища»

озброєння та військової техніки; ст. 42 регламентує експлуатацію об'єктів сільськогосподарського призначення; ст. 43 – меліоративних систем і гідротехнічних споруджень; ст. 43.1 містить вимоги у сфері водопостачання та водовідведення. *Організаційно-господарські* фактори викладаються у ст. 5, яка присвячена питанням державного управління РФ у сфері відносин, пов'язаних з охороною навколишнього середовища: забезпечення проведення федеральної політики у сфері екологічного розвитку РФ; розроблення та видання федеральних законів й інших нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього середовища та контроль за їх застосуванням; розроблення, затвердження й забезпечення реалізації федеральних програм; оголошення та встановлення правового статусу й режиму зон екологічного лиха на території РФ; координація та реалізація заходів щодо охорони навколишнього середовища в зонах екологічного лиха та інше. З огляду на специфіку державного устрою РФ ст. 10 присвячена питанням управління, що здійснюють органи місцевого самоврядування, які мають право приймати власні нормативно-правові акти в рамках виконання ФЗ та інших нормативно-правових актів. Господарська діяльність знайшла своє відображення у ст. 18.1. шляхом економічного стимулювання природоресурсних технологій, припинення небезпечних виробництв і використання речовин, що руйнують озон, і продукції, яка їх містить.

VIII. На думку Г.В. Морозова, існують проблеми юридичної техніки, наприклад у ст. 11 ФЗ, які пов'язані з лінгвістикою [8]. Так, у Законі зазначена вимога щодо створення сприятливих умов для існування життя на землі. Однак відсутні роз'яснення, до якого суб'єкта звернена ця вимога, – до природокористувачів, органів державної влади чи населення, яке мешкає на цій території. Іншим істотним недоліком юридичної техніки Закону, який пов'язаний із лінгвістикою, є відсутність роз'яснення таких понять: «найкращий», «кращий», «гарний», «задовільний», «поганий», «гірший», «найгірший стан природних об'єктів». До цього необхідно додати декларативність використовуваних понять і термінологій, до яких належать наукові дослідження в цій сфері, екологічна експертиза, інформація й освіта.

У сучасних умовах під час використання природних об'єктів значна роль відводиться екологічній експертизі, що містить у собі комплекс заходів, покликаних підтвердити безпеку об'єктів і виробничих процесів. Цьому питанню присвячена глава VI, що складається із двох статей,

у яких визначено цілі цього заходу, викладаються вимоги обов'язковості експертизи під час будівництва об'єктів і прийняття господарських рішень, встановлюється відповідальність за невиконання вимог експертизи та відповідальність експертів за підготовлені висновки. До числа недоліків юридичної техніки варто зараховувати відсутність змісту цього терміна, посилань на технічний регламент, порядку виробничого контролю, принципів екологічної експертизи, стадій і термінів вжиття цього заходу, що створює сприятливе середовище для зловживань і корупційних дій. Юридична техніка Закону має потребу в удосконаленні шляхом включення в його зміст таких заходів, як: перевірка наявності сертифікатів, санітарно-епідеміологічних висновків, особистих медичних книжок співробітників, обґрунтувань рівнів безпеки нових видів продукції та технологій її виробництва; ведення звітності, що встановлена законодавством із питань, пов'язаних із здійсненням виробничого контролю; інформування населення й органів місцевого самоврядування про аварійні ситуації. У Законі не приділено повною мірою уваги регулюванню суспільних відносин, які виникають із приводу екологічної інформації. Це питання розглядається лише побіжно у ст. 62.3 «Інформація про лісопаркові зелені зони», що є недостатнім у зв'язку з розвитком сучасного інформаційного суспільства. Така ситуація значно ускладнює доступ громадськості, окремих громадян до даних стосовно стану землі, надр, ґрунтів, поверхневих і підземних вод, тваринного та рослинного світу, атмосферного повітря. Свого вдосконалення вимагає юридична техніка викладу законів, пов'язаних із науковими дослідженнями й екологічною освітою. У Законі передбачено одержання громадянами екологічної освіти, висвітлення цих питань у засобах масової інформації, установах культури, бібліотеках, однак не зазначена кількість годин, їхня періодичність, форми проведення таких занять.

IX. Основною доктринальною ідеєю цього Закону є забезпечення прав громадян на сприятливе навколишнє середовище, що має відповідати прийнятим стандартам і забезпечувати можливість безпечного існування та користування природними ресурсами. Юридична техніка, використана під час вирішення цього питання, є досить складною через те, що, з одного боку, права громадян у цій сфері регламентуються у ст. 11, з іншого – порядок компенсації шкоди, завданої здоров'ю та майну громадян негативним впливом навколишнього середовища, викладено у ст. 77.

Розгляд змісту ст. 11 показує забезпечення громадян широким колом прав у цій сфері: направляти звернення в органи державної влади; брати участь у зборах, мітингах, демонстраціях, ходах і пікетуванні, зборі підписів під петиціями, референдумах із питань охорони навколишнього середовища; висувати пропозиції щодо проведення громадської екологічної експертизи; пред'являти в суд позови про відшкодування шкоди навколишньому середовищу. Особливістю юридичної техніки цього акта є фіксація у ст. 11 обов'язків громадян стосовно охорони природи. Незважаючи на наявність цих положень, С.О. Боголюбов зазначає, що ці норми мало відповідають тим реаліям, які склалися в РФ [9]. Учений демонструє як приклад жахливу ситуацію, яка склалася з лісовими пожежами влітку 2010 р., боротися з якими громадяни були не в змозі, і тільки направлення в такі районні підрозділи МНС дало змогу погасити ці пожежі.

Значними недоліками характеризується юридична техніка викладу питань, пов'язаних з отриманням компенсації за заподіяння збитку, що має суттєве значення для громадян та організацій різних форм власності. На практиці одержати компенсацію за заподіяний збиток громадянин може

на основі Закону РФ «Про охорону здоров'я громадян» від 22 липня 1993 р. № 5487-1, у якому ст. 50 перелічує підстави відшкодування збитку та проведення медико-соціальної експертизи.

**Висновки.** Отже, розгляд особливостей юридичної техніки цього Закону показав таке:

I. Одним з істотних недоліків юридичної техніки є декларативність і відсутність роз'яснення низки понять і термінів.

II. Удосконалення потребує юридична техніка положень, які регламентують доступ населення до отримання екологічної інформації, тому необхідно доповнити Закон нормами, що регламентують право окремих громадян і громадськості на доступ до всіх видів екологічної інформації, а також ввести до Закону положення стосовно проведення екологічного аудиту, які можуть сприяти посиленню контролю у сфері охорони навколишнього середовища.

III. Юридична техніка цього Закону не відповідає сучасному рівню таких досліджень через відсутність у ньому реалізації концепції сталого розвитку. Автори Закону використали конструкцію, в якій указується про збалансований розвиток соціальної, економічної й екологічної сфер, що є лише одним з елементів цієї концепції.

#### Список літератури:

1. Шутак І.Д. Законотворення в сучасних європейських правових системах: техніко-технологічний аспект. Проблеми законодавчого регулювання порядку розробки та прийняття нормативно-правових актів: матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 2–3 листопада 2017 р.). Харків: Право, 2017. С. 3–8.
2. Ключанова Л.Г. О некоторых особенностях юридической техники в современном эколого-правовом нормотворчестве. Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 133–138.
3. Об охране окружающей среды: Федеральный Закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ. Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
4. Вернадский В.И. Биосфера (1926). Избранные сочинения. Москва: Изд-во АН СССР, 1960. Т. V. С. 7–102.
5. Сурилов А.В. Государственно-правовое управление качеством окружающей среды. Киев: Вища школа, 1983. 189 с.
6. Копиленко О.Л., Кіндюк Б.В. Теоретичні засади використання кількісних показників у дослідженнях пам'яток права. Юридична Україна. 2016. № 7–8. С. 4–12.
7. Краснов А.Н. Юридическая техника российского экологического законодательства: общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2008. 230 с.
8. Морозов Г.Б. Дефекты толкования норм экологического законодательства как фактор его законного бездействия. Современное общество и власть. 2015. Вып. № 5. С. 32–34.
9. Боголюбов С.О. Право та єдина державна екологічна політика в Росії. Право України. 2011. Вип. 2. С. 52–65.

#### ОСОБЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «ОБ ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ» 2002 ГОДА

*В статье рассмотрены особенности юридической техники Федерального Закона «Об охране окружающей среды» 2002 г. Выполнен анализ текста ФЗ на основе рассмотрения девяти правил юридической техники: 1) соответствие названия и содержания; 2) логическая последовательность изложения материала; 3) структура; 4) расчет количественных характеристик; 5) оценка межотраслевого*

характера; 6) объектный подход; 7) системный характер изложения материала; 8) оценка лингвистики документа; 9) юридическая техника норм обеспечения прав граждан в сфере охраны окружающей среды. Использование количественных характеристик показало, что наибольшее внимание законодатель уделил контролю и надзору, а наименьшее – вопросам оценки воздействия на окружающую среду и научных исследований в этой сфере.

**Ключевые слова:** Федеральный Закон, правила юридической техники, количественные показатели, структура законодательного акта, объекты.

#### **FEATURES OF THE LEGAL WRITING OF THE FEDERAL LAW “ON ENVIRONMENTAL PROTECTION” OF 2002**

*The article considers features of the legal writing of the Federal Law “On Environmental Protection” of 2002. The analysis of the FL text on the basis of consideration of nine rules of legal writing is carried out: 1) correspondence of the title and content; 2) logical flow of the presentation of the material; 3) structure; 4) calculation of quantitative characteristics; 5) assessment of interbranch nature; 6) object approach; 7) the systematic nature of the presentation of the material; 8) assessment of the document linguistics; 9) the legal writing of rules of ensuring the rights of citizens in the field of environmental protection. The use of quantitative characteristics showed that the legislator paid the greatest attention to control and supervision, and the least – to the issues of assessing the impact on the environment and scientific research in this area.*

**Key words:** Federal Law, rules of legal writing, quantitative indicators, structure of legislative act, objects.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922

**Біла В.Р.**

Університет державної фіскальної служби України

### ФОРМА ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

*У статті висвітлено результати дослідження понять «форма публічного адміністрування» та «зміст публічного адміністрування» на основі застосування діалектичного методу пізнання парних правових категорій. З'ясовано їх співвідношення та взаємодію.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, форма, зміст, матерія, функції, діалектика.

**Постановка проблеми.** Публічне адміністрування є достатньо новим терміном серед соціальних наук, що відображає якісні перетворення у меті, складі, характері та суб'єктах виконання державних функцій, що полягають у зміні вектору діяльності державних інституцій на задоволення публічних інтересів, гласності, поширенням використання диспозитивних методів впливу на свідомість і поведінку громадян та рядом інших положень.

За справедливим твердженням Т.О. Коломоєць, відбувається не просто процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного з основних інститутів адміністративного права [1, с. 167], що закономірно зумовлює і зміни у поняттях форми і змісту діяльності органів публічного адміністрування.

Попри тривале застосування у науці адміністративного права термінів «форма державного управління», «метод державного управління», їх поняття та підходи до співвідношення залишились майже незмінними з радянських часів, а поступова заміна термінів «форма публічного адміністрування», «інструменти діяльності публічної адміністрації», «методи діяльності публічної адміністрації» відбувається на підставі зміни обсягу поняття, шляхом включення до суб'єктів застосування названих форм і методів органів місцевого самоврядування, та в окремих випадках інститутів громадянського суспільства без переоцінки їх змісту. Така ситуація призводить до парадокса, коли у науковий обіг вводиться

новий термін, що позначає вже наявне поняття без зміни його змісту.

Очевидно, що наукове обґрунтування нових понять науки адміністративного права, що об'єктивно відображатимуть діяльність публічної адміністрації вимагає глибокого наукового аналізу, серед методів якого особливе місце займає діалектичний, який є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової і суперечної дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції [2, с. 88].

**Постановка завдання.** Можливість та доцільність застосування діалектичного методу пізнання явищ форми та змісту публічного адміністрування зумовлений віднесенням їх до парних категорій діалектики, що одночасно доповнюють і взаємозаперечують одна одну [3, с. 104]. Перспективи використання діалектичного методу у дослідження правових категорій були обґрунтовані А.М. Васильєвим і полягають у тому, що розгляд певних понять юридичної науки не лише як співвідносних, а як парних категорій відкриває можливості до вивчення нових зв'язків та взаємодії у межах протилежностей даної пари, дозволяє отримати нові висновки та характеристики їх єдиної сутності, показати їх рух [4, с. 258].

Відповідно метою даного дослідження є вивчення форм і змісту діяльності публічної адміністрації як парних категорій науки адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У найзагальнішому вигляді зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють даний феномен, а форма – спосіб існування, зовнішній прояв, структура змісту [5, с. 119]. Є.О. Луньов указував, що у формі практично реалізуються функції і методи управління, вони і є зовнішнім виявом управлінської діяльності, способом вираження змісту такої діяльності у конкретних умовах. Форма – це та або інша управлінська дія, виражена ззовні [6, с. 26].

Такі твердження залишилися майже не змінними у сучасній науці адміністративного права. Під формами публічного адміністрування розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [7, с. 308], зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [8, с. 44], зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій [9, с. 154]. Наведені твердження у цілому дають уявлення про поняття форми публічного адміністрування, але не розкривають його змісту. Так, одні вчені до змісту, що виражаються формою публічного адміністрування, відносять методи публічного адміністрування як правовий засіб, що використовується для досягнення цілей, вирішення задач та здійснення функцій державно-управлінської діяльності [9, с. 193]. Інші вказують, що змістом управлінської діяльності виступають відповідні функції, що мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних форм та методів управління [10, с. 95].

Розв'язання проблеми змісту публічного адміністрування, як видається, є подібним до розв'язання філософської проблеми співвідношення матерії і змісту. Вперше як самостійна категорія зміст з'являється у філософській системі І. Канта, а у більш розвинутій і чіткій формі – у Гегеля. Сутність різниці між матерією та змістом Гегель вбачав у тому, що зміст – це більш багатогранне та конкретне поняття; воно включає матерію і форму, змістом будь-якої речі є не матерія взагалі, а якісно-визначена для кожного типу речей і процесів особлива, тобто оформлена, матерія [11, с. 634].

Д.А. Керімовим, за деякими виключеннями, були підтримані висновки Гегеля. Науковець указував, що такий підхід дозволяє розглядати зміст права як більш високий ступінь його розвиненості, як більш глибоку залежність форми права від його змісту, як дійсний процес формоутворення в його

різних фазах. Поняття змісту права включає не лише субстрат державної волі, однак і його певний внутрішній стан, складну систему зв'язків і відносин його компонентів як між собою, так і з зовнішнім середовищем, які характеризуються багатьма ознаками, спрямованістю, метою, перспективами. Саме цей момент змісту детермінує особливості тієї чи іншої правої форми, які іманентна специфічному стану змісту, який знаходиться у розвитку [12, с. 177].

Зауваження вченого вкрай важливе для розуміння змісту діяльності публічної адміністрації. Втілення у життя нормативних приписів, тобто субстрату державної волі є лише матерією, однак не змістом такої діяльності. Участь у формуванні норм адміністративного права, побудова правових зв'язків між публічною адміністрацією та недержавними суб'єктами адміністративного права, забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на різні галузі суспільного життя складає зміст публічного адміністрування з точки зору права. Звісно, власне зміст публічного адміністрування значно ширший, якщо прийняти його за ціле, то окреслені напрями діяльності публічної адміністрації – та з частин цілого, що становить предмет адміністративно-правового регулювання і може бути забезпечена засобами адміністративного права.

Утім, наведене міркування все ще не дозволяє однозначно стверджувати як про зміст, так і про форму публічного адміністрування. Їх сутність можливо встановити за допомогою емпіричного дослідження практики діяльності публічної адміністрації, так і за допомогою дослідження діалектичних зв'язків форми і змісту як парних категорій науки адміністративного права. Перший шлях дозволить систематизувати вже наявні форми і методи публічного адміністрування, другий – встановити найсуттєвіші ознаки цих явищ, встановити напрями їх розвитку, перспективи визнання правовими нових форм і методів діяльності публічного адміністрування.

При вивченні певних категорій як парних необхідно встановити їх родову основу, у силу якої дані категорії доповнюють та тяжіють одна до одної [4, с. 257]. Очевидно, що такою родовою основою виступатимуть функції публічного адміністрування, які розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти. У свою чергу форми і методи показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив [10, 88]. У загальному, «функція» – це та діяльність, той вплив, які повинна здійснювати



та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [13, с. 27]. Визнаючи, що проблема визначення функцій публічного адміністрування є предметом окремого дослідження, укажемо, що у першому наближенні уявлення про функції публічного адміністрування може бути сформоване виходячи з аналізу норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де до основних функцій таких органів віднесено: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку тощо [14].

Саме виконання названих функцій складають зміст і знаходять зовнішнє вираження у формах публічного адміністрування. Так, видання нормативного акту управління як правова форма публічного адміністрування відповідатиме функції нормативно-правового регулювання, а видання індивідуальних правозастосовних актів – функції з надання адміністративних послуг, актів-планів – функції визначення пріоритетних напрямів розвитку. Різниця між функціями і змістом публічного адміністрування полягатиме у наступному. Функція як напрям діяльності визначатиме у загальному основні засади здійснення того чи іншого виду діяльності, процедурне забезпечення якого (строки, послідовність та перелік конкретних дій) може значно відрізнитись, залежно від суб'єкта та об'єкта реалізації функції. Так, реалізація функції з надання адміністративних послуг, загальні засади здійснення якої визначені Законом України «Про адміністративні послуги» [15], буде відрізнитись залежно від суб'єкта надання адміністративної послуги та виду адміністративної послуги. Різні вимоги можуть бути встановлені і для різних категорій отримувачів послуг. Практична реалізація конкретної функції публічного адміністрування з урахуванням обставин справи (правових статусів учасників такої справи, об'єкту, з приводу якого суб'єкти права вступають в адміністративні правовідносини тощо) складатиме зміст публічного адміністрування. Форма ж публічного адміністрування фіксує результати такої діяльності.

Наступним кроком у дослідженні парних категорій є визначення їх суттєвих відмінностей, протилежних ознак [4, с. 257]. Д.А. Керімов зазначав, що зміст є первинним щодо форми і представляє визначальний бік об'єкта. При всій багатоманітності зовнішніх форм вираження права всі вони

так або інакше у кінцевому рахунку залежать від свого змісту [12, с. 174]. М.А. Аржанов підкреслював, що зміст може виступати у різних, однак не будь-яких формах. Форма може бути формою різного, однак не будь-якого змісту. Повної самостійності, повної байдужості тут немає і бути не може, незалежно від того якою б значною вона в окремих випадках не була [16, с. 29]. Специфіка самого змісту права передбачає юридично «розвинуту» форму у сенсі її найбільш повної відповідності своєму змісту [12, с. 174]. Підхід щодо «байдужості» форми до змісту критикує Д.А. Керімов, справедливо відмічаючи, що саме від форми залежатиме юридична сила конкретної норми права [12, с. 173]. З точки зору діалектичної логіки, як писав Л.І. Спірідонов, форма є обґрунтованим і опосередкованим буттям, сутнісною визначеністю предмету – те, що відрізняє одне явище від іншого у межах цілого [17, с. 108].

Форма є зовнішнім виразом, об'єктивацією публічного адміністрування, що дозволяє скласти іншим суб'єктам права уявлення про таку діяльність, надати юридичного значення її результатам. У свою чергу зміст – сукупність дій, типових для кожної функції, що здійснюються для виконання покладених на орган публічної адміністрації завдань. Якщо зміст є внутрішньою стороною публічного адміністрування, то форма – зовнішньою.

Зміст – визначений, тобто взятий в єдності зі структурою матеріальний субстрат, специфічний для даного роду явищ. Структура, внутрішня упорядкованість – необхідний компонент змісту. Форма, фіксуючи різноманітні модифікації змісту, способи його існування та прояву також володіє певною структурою [11, с. 634].

Відповідно структура форми публічного адміністрування – її іманентна властивість, яка, однак, не отримала належної розробки у науковій літературі. Утім, наведені протилежні ознаки не стільки протиставляють категорії форми і змісту, скільки підкреслюють їх взаємодію та діалектичні переходи.

У формі публічного адміністрування відбуваються якісні перетворення методів та функцій публічного адміністрування, які з абстрактних приписів норм адміністративного права стають засобами виконання завдань публічної адміністрації у конкретній юридичній справі, ситуації. У формі публічного адміністрування здійснюється перехід від належного до сущого, від абстрактного до конкретного, від загального до одиничного.

Взаємодія змісту і форми включає як вплив різних компонентів змісту на форму, так і різних компонентів форми на зміст, однак із врахуванням субординації змісту і форми. Форма, володіючи відносною самостійністю, здійснює зворотний активний вплив на зміст: форма, що відповідає змісту, прискорює його розвиток, тоді як форма, що не відповідає зміненому змісту, зупиняє його подальший розвиток [11, с. 634]. Невідповідність між формою та змістом може бути вирішена декількома шляхами – від повного відкидання старих форм (наприклад, при зміні політичної чи соціально-економічної формації), до використання цих старих форм зі суттєвою зміною змісту. Однак і у цьому випадку форма не залишається без змін, вона повинна бути модифікована, пристосована до нового змісту [11, с. 634; 18, с. 167]. Суперечності між змістом і формою є і тоді, коли вже існує нова форма, яка надає змісту широкі можливості для розвитку, однак самий зміст ще не здатний у достатній мірі їх реалізувати [11, с. 634; 18, с. 167]. Яскравим прикладом такого протиріччя було введення у законодавчий і та науковий обіг феномену адміністративного договору, який попри детальну розробку як у працях науковців, так і у законодавчому закріпленні ще не набув достатньої широти застосування у діяльності публічної адміністрації.

Але названі протиріччя не відкидають необхідності пошуку нових форм діяльності публічної адміністрації, а лише вказують на необхідність ґрунтовного опрацювання можливостей їх

використання. Ураховуючи те, що у взаємовідносинах змісту і форми, зміст являє собою динамічний бік цілого, а форма охоплює систему стійких зв'язків предмету [18, с. 167], вважаємо, що саме зміна змісту публічного адміністрування повинна приводити до зміни форм його зовнішнього вираження.

**Висновки.** Проведене дослідження форми і змісту публічного адміністрування як парних категорій науки адміністративного права дозволяє дійти таких висновків. Форма виражає зміст діяльності публічної адміністрації, який доцільно вбачати не лише у втіленні у життя субстрату державної волі, однак і в активній участі у формуванні адміністративного права, залучення до нього самоврядних організацій та інших інститутів громадянського суспільства, побудові його зв'язків із зовнішнім середовищем. Форма є способом існування змісту діяльності публічної адміністрації, тобто дозволяє відмежувати за зовнішніми ознаками, виокремити на зовні різні за своєю суттю види діяльності публічної адміністрації, надати юридичної сили її велінням; форма володіє власною структурою, її призначення – організувати, упорядкувати зміст діяльності публічної адміністрації, тим самим надати не лише юридичної сили правилам поведінки, що складатимуть сутність права, однак і забезпечити їх ієрархію, утворити та забезпечити стійкість зв'язків як між елементами адміністративного права, так і правом та іншими явищами суспільного життя, що потребують юридичної регламентації.

#### Список літератури:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2001. 576 с.
2. Чернілевський Д.В. Методологія наукової діяльності: навчальний посібник. К.: Видавництво Університету Україна, 2008. 478 с.
3. Філософія: підручник / Є.М. Причепій, А.М. Черній, Л.А. Чекаль. 2-ге вид., випр. та доп. К., 2008. 592 с.
4. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с.
5. Лапшина Л.П., Салеев Т.Ф. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке. Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. № 2. Т 25. 2015. С. 119-125.
6. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / руковод. авт. кол. А.Е. Лунев. М.: Юрид. лит., 1977. 336 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. В.В. Коваленка. НАВС, 2012. 808 с.
8. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43-51
9. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
11. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / гл. ред. И.Т. Касавин. М.: Канон+, 2009. 1248 с.

12. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 2-е издание. М.: Аванта+, 2001. 560 с.
13. Общая теория государство и права: Академический курс в трех томах. Т. 2 / отв. ред. Н.М. Марченко. М.: Норма, 2007. 804 с.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 38. Ст. 385.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 32. ст.409
16. Аржанов М.А. Соотношение государства и права. Советское государство и право. № 2. 1941. С. 19–37.
17. Спиридонов Л. И. Избранные произведения. Философия и теория права. Социология уголовного права. Криминология. СПб: Изд-во СПб. ин-та права им. Принца П. Г. Ольденбургского, 2002. 392 с.
18. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

### **ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ**

*В статье представлены результаты исследования понятий «форма публичного администрирования» и «содержание публичного администрирования» на основе применения диалектического метода познания парных правовых категорий. Установлено их взаимоотношение и взаимодействие.*

**Ключевые слова:** *публичное администрирование, форма, содержание, материя, функции, диалектика.*

### **FORM AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The results of the study of the concepts «form of public administration» and «content of public administration» on the basis of the application of the dialectical method of cognition of paired legal categories are presented in the article. Their relationship and interaction are established.*

**Key words:** *public administration, form, content, matter, functions, dialectics.*

**Вінницький О.О.**

Науково-дослідний інститут публічного права

## ВИДИ ГРОМАДСЬКИХ РАД ПРИ ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ СЕРЕД КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ ОРГАНІВ

*У даній науковій статті розкрито види громадських рад при органах виконавчої влади серед консультативно-дорадчих органів. Схарактеризовано кожен вид. Визначено поняття та форми консультації. Розкрито поняття «консультативний орган» та «дорадчий орган». Визначено поняття та функції допоміжних органів.*

**Ключові слова:** функція, консультація, громадська рада, виконавча влада, публічна адміністрація.

**Постановка проблеми.** Сучасне публічне управління значну увагу приділяє взаємодії громадянського суспільства та державних органів управління, оскільки складні трансформаційні відносини у перехідних суспільствах мають суперечливий та неповністю визначений характер. Саме громадянське суспільство є яскравим показником зрілості розвитку суспільства, так само як зміст публічної політики відображає сутність та вектор політики та управління. Відповідно зріла публічна політика засвідчує наявну стабільність політичної системи та встановлює шляхи та засоби, що застосовуються державою для досягнення консенсусу у розв'язанні суспільних проблем.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання громадської ради як учасника формування та реалізації державної політики були предметом наукових досліджень: В.Л. Федоренка, В.Б. Ковальчука, І.І. Забокрицького, О.О. Чуб, А.В. Грабильніков, О.О. Скібіної та ін.

**Постановка завдання. Мета статті** – розкриття видів громадських рад при органах виконавчої влади серед консультативно-дорадчих органів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Суттєвим питанням є урегулювання взаємодії громадянського суспільства в Україні, органів публічної влади та її посадових осіб на всіх рівнях управління з метою реалізації державної політики у всіх сферах. Основними способами взаємодії є консультації між державою та громадянським суспільством. Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості

у формуванні та реалізації державної політики», зазначені консультації забезпечують насамперед практичне виконання права громадян на участь в управлінні державними справами, надають можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також реалізують принципи гласності, відкритості й прозорості діяльності зазначених органів [1].

Налагодження ефективної взаємодії між владними інституціями та громадськістю – це важлива передумова дотримання прозорості у прийнятті нормативно-правових актів органами влади, контролю за їх виконанням, а також розвитку громадянського суспільства та його інститутів [2, с. 16].

На тепер наявні декілька наукових позицій щодо розуміння поняття «консультація з громадськістю». Розглянемо їх.

В Енциклопедичному словнику з державного управління цей термін розкривається як організований органами публічної влади двосторонній обмін інформацією з громадськістю з метою вироблення соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень з питань суспільно-економічного розвитку, задоволення соціальних потреб та інтересів широких верств населення [3, с. 337].

Громадсько-політичне видання встановлює, що консультації з громадськістю – це процес комунікації між органами державної влади і громадянами та їхніми об'єднаннями, метою яких є прийняття рішень, в яких буде враховано права, інтереси та знання всіх зацікавлених сторін, та надають можливість громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади [4, с. 17].

Словник термінів наводить наступне визначення консультації з громадськістю – це форма залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання їм можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади, засіб забезпечення відкритості та прозорості діяльності цих органів [5].

Наявна позиція, що консультації з громадськістю – це процес, в якому представники влади (на будь-якому рівні: від місцевого до центрального) пропонують громадянам свої плани, що стосуються важливих питань і інтересів громади. Наприклад, щодо змін та прийняття нових правових актів, інвестицій, упорядкування або інших дій. Однак консультації не обмежуються тільки представленням цих планів, вони передбачають отримання думок щодо них, їх модифікацію і інформування про остаточне рішення. Це спосіб отримання думок, позицій, пропозицій і т.п. від організацій та осіб, яких певним чином торкнуться (безпосередньо чи опосередковано) результати дій, що пропонує влада [6].

В.М. Кравчук зазначає, що консультації з громадськістю – це насамперед спосіб досягнення свідомого компромісу та прояв інститутом соціального діалогу народу та державної влади стосовно найбільш гострих соціальних проблем [7, с. 16].

С.І. Рудовська аргументує, що консультації з громадськістю – це процес обміну інформацією, а також процес комунікації між органами влади і громади (об'єднаннями громадян та окремими громадянами), організований органами виконавчої влади та форма залучення громадян в управлінні державними справами [8, с. 68]. Такої ж позиції дотримується О.М. Висоцька [9].

А.О. Драшкович, досліджуючи участь громадян у процесі прийняття владних рішень, встановлює, що консультації з громадськістю є впливовим засобом у формуванні стратегічного планування розвитку відповідної громади. Оскільки це забезпечує: належну увагу до місцевих проблем; виявлення ресурсів громади; визначення найефективнішого способу використання наявних ресурсів; окреслення оптимальної перспективи розвитку місцевості на найближчий період тощо [10].

Отже, встановлено, що консультації з громадськістю мають декілька основних визначальних концептів: це – процес; це – форма. Тобто в основу даного поняття покладено зовнішній прояв зазначеної діяльності, її порядок реалізації, безумовно у цьому є сенс, але сама сутність даного явища у повному обсязі не розкрита.

Ми вважаємо, що саме інститут громадських консультацій має вагоме призначення у системі публічного управління у зв'язку з тим, що: це спосіб спрямувати у позитивному напрямі соціально активну частину населення, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті (громадськість); це можливість посилити соціальну вагу та зрозумілість прийнятих органами влади управлінських рішень; це можливість попередити громадське обурення результатами діяльності органів держави та запобігти конфронтації суспільства й публічної влади; це варіант заповнення наявних прогалин системного підходу щодо реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами та посилення у цілому конституційно-правової ролі громадянського суспільства у демократичних процесах країни [7, с. 16].

Метою консультацій з громадськістю є:

- вироблення та прийняття соціально обґрунтованих державно-управлінських рішень;
- урахування прав, інтересів та знань усіх зацікавлених сторін;
- надання можливості громадянам впливати на зміст рішень, що ухвалюються органами влади;
- забезпечення можливості вільного доступу до інформації про діяльність органів державної влади;
- забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності цих органів;
- сприяння системної взаємодії влади і громадськості у формі діалогу;
- підвищення якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості;
- забезпечення умов для участі громадян у розробленні проектів рішень влади [viii].

Консультації з громадськістю проводяться з питань суспільно-економічного розвитку, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення політичних, економічних, соціальних і культурних потреб та інтересів широких верств населення [1].

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо: а) проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян; б) проектів державних і регіональних програм економічного, соціального та культурного розвитку, рішень про хід їх виконання; в) звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету України про витрачання бюджетних коштів за минулий рік; д) інформації про роботу Кабінету Міністрів, центральних та місцевих органів виконавчої влади [11].

В європейських країнах публічні консультації передбачають комплексний аналіз позицій зацікавлених сторін, не орієнтуються на досягнення задалегідь визначеного результату, включають низку етапів:

а) підготовчий етап з формулюванням цілей, визначенням заінтересованих груп, графіка проведення консультацій;

б) етап розроблення процесу з обранням методів проведення консультацій, підготовкою консультаційних документів;

в) етап впровадження (або етап безпосереднього проведення консультацій) з виконанням плану проведення консультацій та оцінкою їхніх результатів;

г) етап аналізу, який включає підготовку звіту за результатами консультацій;

д) етап інформування заінтересованих сторін про результати консультацій;

е) етап оцінки змісту і процесу консультацій [12, с. 73].

Підсумовуючи викладене, вважаємо, що громадські консультації являють собою дієвий інструмент щодо формування стратегічного плану діяльності та розвитку органів виконавчої влади та інших органів державного управління. Саме завдяки інформації, отриманій у результаті громадських консультацій, можливо виявити наявні проблеми управління; визначити ефективні напрямки наявних ресурсів; встановити перспективи розвитку як діяльності відповідних органів, так і перспективи взаємодії громадськості та публічних органів управління.

Консультації з громадськістю є співробітництвом між державою та суспільством щодо наявних соціальних проблем шляхом апробації запропонованих громадськістю варіантів управлінських рішень.

Отже, на нашу думку, **консультації з громадськістю** – це дієвий інструмент взаємодії громадськості з публічною адміністрацією, котрій дає можливість отримувати інформацію щодо владного рішення, публічно та аргументовано її обговорювати, формувати консолідовану позицію та відстоювати її, що приводить до забезпечення відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації.

Оптимальними форматами консультації з громадськістю є:

1. Конференція – це збори представників будь-яких організацій, груп для обговорення та роз'яснення певних питань [13, с. 570]. Як формат публічних громадських обговорень застосо-

вується рідко та проводиться здебільшого на рівні центральних органів виконавчої влади.

2. Форум – як правило, широкий представницький з'їзд (збори) [15]. Проводиться як захід консультації з громадськістю на місцевому, а також на центральному рівнях. Досить поширеною є періодичне проведення форумів (наприклад, з річним циклом) із залученням широкого кола громадських організацій, міжнародних експертів та представників. Їхня організація передбачає презентацію найбільш актуальних громадських проектів і різноманітних громадських ініціатив та може включати неформальні частини для привернення уваги громадськості. Достатньо ефективним цей захід є для визначення стратегічного планування регіонального розвитку, представлення публічного звіту діяльності місцевої влади тощо.

3. Громадські слухання є формальними зборами, на яких представники місцевих органів влади отримують думку громадськості щодо конкретного рішення або заходу місцевої влади. На відміну від більшості публічних заходів з громадського обговорення, проведення громадських слухань передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [14]. Згідно зі ст. 13 указанного закону територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого. Також законом встановлено деякі нормативні вимоги до їх організації: проводяться не рідше одного разу на рік; пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування; порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади [14].

При цьому консультації з громадськістю з одних і тих же питань можуть одночасно проводитися як у формі публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю (безпосередній її участі), так і у формі вивчення громадської думки (опосередкованій її участі).

Консультації з громадськістю є підґрунтям змісту та суті діяльності консультативно-дорадчих рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київ-

ській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях. Необхідно зауважити, що законодавець немає чіткої позиції щодо змісту да статусу терміну «консультативно-дорадчий орган» і поряд з ним використовує терміни «консультативний орган», «дорадчий орган», а поряд з ними «допоміжний орган».

Так, у постанові Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» вживається термін «консультативно-дорадчий орган» [1] Натомість у постанові Кабінету Міністрів України № 599 «Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України» [15] використовуються терміни – «консультативний орган» і «дорадчий орган», а також – «допоміжний орган», котрі утворюються на постійній або тимчасовій основі. Отже, постанови Кабінету Міністрів України, що визначають правовий статус цих органів не розмежовують їх зміст, призначення та функції. А також не наводиться система цих органів, не виділяються їх характерні ознаки Саме тому кожне з цих понять потребує більш докладного вивчення та визначення. Розглянемо їх зміст.

**Консультативний орган** (лат. *consultatio* – радитися) – це інституція, що у межах фахового рівня і визначеної компетенції, надає інформацію та роз'яснення до неї по певним питанням, відповідно до встановлених нормативно-правовим актом функцій та завдань.

У свою чергу **дорадчий орган** – це орган, який має право лише обговорювати питання, а не вирішувати їх. Дорадчі органи складають лише частину допоміжних органів, тобто виступають їх окремим видом поряд із консультативними та іншими. Відповідно, право дорадчого голосу – право особи брати участь у роботі якого-небудь колегіального органу з консультативно-дорадчими функціями. У державно-правовій практиці інститут права дорадчого голосу використовується у діяльності представницьких та інших колегіальних органів публічної влади. Зміст цього права полягає у тому, що особа, якій надана можливість брати участь у роботі відповідного органу з правом дорадчого голосу, за загальним правилом користується тими ж самими правами, якими наділені члени відповідного колегіального органу. Зокрема, вона має право брати участь в обговоренні відповідних питань, вносити пропозиції, висловлювати зауваження, заперечення, робити заяви тощо, але не має права ухвального голосу

при прийнятті рішень з питань, які розглядаються на засіданнях відповідних органів.

**Допоміжний орган** у тлумачному словнику наводиться як призначений для подання допомоги, який допомагає. Допоміжні органи можуть бути утворені для сприяння публічній адміністрації у виконанні поставлених перед нею завдань та функцій. Окремі допоміжні органи утворюються для виконання конкретно поставлених завдань, або для забезпечення діяльності конкретного органу публічної адміністрації.

При чому деякі науковці під допоміжними органами розуміють лише допоміжний апарат органів публічної адміністрації, визначають його як взаємопов'язану організацію державних службовців, які надають наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану правову допомогу у роботі органів державної влади.

З цього приводу необхідно зауважити, що взаємопов'язана організація фахівців, які надають наукову, правову, організаційну та іншу кваліфіковану допомогу, має характер консультативної діяльності, що надається органам публічної адміністрації. Вона має на меті сприяння публічній адміністрації у вирішенні певних питань. Може мати як постійний, так і тимчасовий характер. У той же час при вищих органах виконавчої влади постійно діють допоміжні органи – це, наприклад, адміністрація, секретаріат, представники тощо.

В.А. Малиновський вважає, що допоміжний апарат не є самостійним управлінським механізмом щодо основного органу, а самим безпосереднім чином (у політичному, функціональному, правовому, організаційному відношенні) з ним пов'язаний, перебуває в єдності. При цьому він володіє певним ступенем самостійності. Не наділений владними повноваженнями (за виключенням владності повноважень керівника щодо підлеглих у межах відповідних підрозділів), він не має своїх власних об'єктів управління та підпорядкованих органів. Допоміжний апарат є тільки частиною організаційно-управлінського цілого, який, виконуючи допоміжні, підготовчі, забезпечувальні функції, опосередковано причетний до керування відповідними об'єктами. Саме тому він не здійснює управлінських функцій (управління) у повному обсязі. Його функції необхідно розглядати як додаткові до тих, які здійснюються основним державним органом [16, с. 186].

На нашу думку, треба чітко визначитися з термінами допоміжний орган при органах виконавчої влади та інші допоміжні органи.

Допоміжний апарат органів виконавчої влади виконує роботу, передбачену управлінським циклом, і тому є управлінською. Проте така участь є специфічною й обмежена певним колом дій, що не утворюють у підсумку самостійного закінченого управлінського циклу, що завершується прийняттям управлінського рішення. Ухвалення зобов'язуючого рішення дещо відірвано від інших стадій управлінського процесу та знаходиться у веденні лише основного органу [16, с. 185]. Отже, управлінська діяльність допоміжних органів носить завершений цикл лише у внутрішньо-організаційній сфері. Натомість цикл зовнішньо-управлінської діяльності не можна вважати завершеним доки основний орган державної влади не прийме державно-значуще управлінське рішення.

Інші допоміжні органи – це органи, наділені консультативними та дорадчими функціями та сприяють у прийнятті публічною адміністрацією правильного рішення, а також проводять громадський контроль в умовах демократизації суспільства, вдосконалюють зв'язки між владою та інституціями громадянського суспільства; виступають як ефективний антикорупційний засіб, забезпечують відкритість влади; мобілізують експертні ресурси, сприяють розвитку громадянського суспільства.

**Висновки.** Необхідно зазначити, що мова не йде про те, щоб підмінити інституціями громадянського суспільства органи державної

влади – передусім слід говорити про участь громадян у забезпеченні якісного публічного обговорення окремого виду владних рішень, які характеризуються значним, навіть вирішальним впливом на політичні процеси. Йдеться про визначальні, суспільно значущі проблеми української держави, такі як: визначення напрямків реалізації державної стратегії; гарантування національної безпеки в усіх сферах; оптимізація форми державного управління, державно-територіального устрою, політичного режиму; захист прав людини і громадянина тощо. Це сфери, які насамперед потребують громадської участі [16, с. 186].

Саме тому, на нашу думку, необхідно виключити у правовому побуті використання понять «консультативно-дорадчі, додаткові, консультативні органи при вищих органах виконавчої влади» та встановити єдиний термін для вживання «допоміжні органи виконавчої влади», під яким необхідно розуміти органи, що утворюються на постійній або тимчасовій основі Кабінетом Міністрів України для підготовки пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у відповідній сфері; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у відповідній сфері; підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади; удосконалення нормативно-правової бази з відповідних питань.

#### Список літератури:

1. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Урядовий кур'єр від 11 листопада 2010. № 211.
2. Нестерович В.Ф. Теоретико-правова ідентифікація впливу громадськості на прийняття нормативно-правових актів. *Право і суспільство*. 2013. № 5. С. 15-22
3. Енциклопедичний словник з державного управління / авт.-уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами / С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; за заг. ред. Н.К. Дніпренко. Вінниця: Консоль, 2006. 64 с.
5. Консультації з громадськістю: громадянське суспільство і влада URL: <http://www.civic.kmu.gov.ua>
6. Громадські консультації. Досвід України та Польщі. URL: <http://mart-ngo.org.ua/ua/>
7. Кравчук В.М. Ефективність консультацій з громадськістю як інструменту народовладдя. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 15-19.
8. Рудовська С.І. Ключові поняття в діяльності консультативно-дорадчих органів. *Вісник НАДУ*. 2015. № 1. С. 60-67.
9. Висоцька О.М. Удосконалення діалогу органів влади і громадськості на регіональному рівні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej16/txts/12VOMGRR.pdf>
10. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap\\_2013\\_7\\_28.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_28.pdf)
11. Фінальний аналітичний звіт «Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади» / за ред. К.С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. 50 с.
12. Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади. Фінальний аналітичний звіт / за ред. К.С. Ковриженко; Всеукр. громад. організація «Комітет виборців України». К.: КВУ, 2012. 56 с.



13. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 870 с.

14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 № 280/97. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

15. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України № 599. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

16. Малиновский В.А. Президент Республики Казахстан: институт, функции и инструменты власти: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.02. Алматы, 2004. 304 с.

#### **ВИДЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СРЕДИ КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**

*В данной научной статье раскрыты виды общественных советов при органах исполнительной власти среди консультативно-совещательных органов. Охарактеризован каждый вид. Определено понятие и формы консультации. Раскрыто понятие «консультативный орган» и «совещательный орган». Определено понятие и функции вспомогательных органов.*

**Ключевые слова:** функция, консультация, общественный совет, исполнительная власть, публичная администрация.

#### **TYPES OF PUBLIC COUNCILS WITHIN EXECUTIVE BODIES AMONG CONSULTATIVE AND ADVISORY BODIES**

*In this scientific article the types of public councils at executive bodies within the consultative-advisory bodies are disclosed. Each species is described. The concept and forms of consultation are defined. The concept of «advisory body» and «advisory body» are disclosed. The concept and functions of auxiliary organs are defined.*

**Key words:** function, consultation, public council, executive power, public administration.

*Дорохіна Ю.А.*

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПРОЦЕСІ ПУБЛІЧНОГО ПРАВОНАСТУПНИЦТВА СУБ'ЄКТА ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

*У статті аналізуються питання забезпечення прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень. Зроблено висновок, що вирішення спірних (проблемних) питань щодо публічного правонаступництва взагалі та питань, пов'язаних з проблемами захисту прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень, зокрема, має відбуватися на засадах розробки оптимального спеціального законодавства та удосконалення норм чинного матеріального адміністративного права.*

**Ключові слова:** держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура.

**Постановка проблеми.** Концепцію здійснення публічної влади відповідно до низки таких принципів як принцип відповідальності, децентралізації та деконцентрації, у поєднанні з принципами безперервності та повсюдності закріплено у Конституції України. Згідно з цією концепцією щодо ціннісної єдності публічної влади та множинності засобів її здійснення доцільно говорити про функціональну єдність організації публічної влади та публічної служби на засадах правової відповідальності, у тому числі й взаємної, суб'єктів її здійснення.

Зокрема, засадничою рисою цілісності суспільства та держави є забезпечення неперервності у просторі та часі публічної влади та публічного адміністрування, тобто безперервності і повсюдності. Саме такий підхід є провідним у розумінні верховенства права, згідно з яким права і свободи осіб та їх гарантії визначають зміст і спрямованість відповідальності усєї організації публічної влади, й насамперед держави.

Верховенство права та засоби його гарантування зумовлені суспільною потребою безперервної охорони прав і свобод осіб, тому проблеми, пов'язані з гарантуванням верховенства права, утвердження і забезпечення прав і свобод осіб відповідно до принципів безперервності та повсюдності зумовлює відповідну організацію суспільства, публічної влади та публічної служби.

Попри важливість питання забезпечення прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень,

йому приділено незаслужено мало уваги як у теоретичному дискурсі, так й у нормотворчій діяльності. У зв'язку з комплексною природою зазначеного правового інституту, який включає норми конституційного, адміністративного, фінансового, трудового права, при розгляді цього питання спостерігається різноманітність поглядів та неоднорідність у підходах до тлумачення чинних норм права у правозастосовувача, що свідчить про відсутність єдиного критерію та оптимального нормативно-правового забезпечення проблем, пов'язаних з публічним правонаступництвом взагалі та із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень зокрема.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз проблем, пов'язаних з забезпеченням прав публічних службовців у процесі публічного правонаступництва суб'єкта владних повноважень.

**Результати дослідження.** Держава, ліквідувавши орган, який порушив права і свободи людини та громадянина, може уникнути виконання зобов'язання щодо поновлення порушених прав та свобод. У правовій державі, де людина, її права і свободи є найвищою цінністю, де визнання, дотримання і захист прав та свобод людини і громадянина – обов'язок держави, такий підхід є неприпустимим. Зокрема, ліквідація суб'єкта владних повноважень без передання його прав і обов'язків у порядку правонаступництва до іншого органу неможлива. Такий підхід впливає, насамперед, з принципу єдності державної влади.

Важливим чинником, який представляє єдину державну владу, незалежно від її виду, є публічна служба як соціально-правова інституція, яка покликана забезпечувати, з одного боку, практичну реалізацію завдань державних і муніципальних органів влади, а з іншого – захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб в їх взаємовідносинах з державою. Від її професійності і компетентності, авторитетності і стабільності, забезпеченості і, передусім, захищеності залежить функціонування як держави, так і громадянського суспільства.

Питання припинення суб'єкта владних повноважень доцільно розглядати саме у контексті реалізації принципу безперервності державної влади, тому що функції держави не зникають разом із припиненням публічного органу (крім випадку повної відмови держави від виконання певних функцій), а тому у будь-якому випадку, повноваження таких суб'єктів, які фактично не виконують свої встановлені законом функції переходять органу, до компетенції якого належить розв'язання таких питань.

Саме такий підхід щодо публічного правонаступництва закріплено у Постанові Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади», в якій йдеться про те, що у разі ліквідації суб'єктів владних повноважень, їхні права та обов'язки переходять іншому органу виконавчої влади. Відповідно застосовується принцип: ліквідація органу публічної влади обов'язково повинна тягнути за собою перехід його прав та обов'язків у порядку правонаступництва іншому органу. При цьому правонаступником може стати як інший орган з-поміж уже наявних, так і новостворений орган державної влади.

Публічне правонаступництво (тобто перехід адміністративної компетенції одного суб'єкта владних повноважень до іншого) у теорії адміністративного права класифікують за наступними критеріями [1, с. 23–25]:

1) за суб'єктом – адміністративне (публічне) правонаступництво після: а) суб'єктів владних повноважень – юридичних осіб; органів державної влади; органів місцевого самоврядування; суб'єктів публічних повноважень з особливим статусом; юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органу публічної влади; фондів публічного права; державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо; б) колективних суб'єктів владних повноважень без статусу

юридичних осіб (наприклад, після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науково-консультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо); в) індивідуальних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – правонаступництво після посадових (службових) осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

2) за сферою поширення: а) «зовнішнє» (передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта владних повноважень до іншого, такого ж організаційно відокремленого суб'єкта; б) «внутрішнє» (відбувається у межах одного суб'єкта владних повноважень, коли компетенція передається від однієї організаційно залежної структурної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;

3) за обсягом: а) повне (передбачає передання всіх без винятку прав та обов'язків суб'єкта попередника); б) сингулярне (від лат. *singularis* – єдиний, особливий) – часткове чи вибіркове, передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

4) за підставою виникнення: а) внаслідок ліквідації суб'єкта владних повноважень; б) внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень; в) внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) та ін.;

5) за способом закріплення – адміністративне (публічне) правонаступництво закріплено: а) законом; б) підзаконним нормативно-правовим актом; в) локальним актом суб'єкта владних повноважень;

б) залежно від тривалості функціонування суб'єкта владних повноважень: а) після постійно функціонуючих суб'єктів владних повноважень (наприклад, після центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, юридичних осіб публічного права); б) після суб'єктів владних повноважень, тривалість функціонування яких обмежена певним строком, наприклад, Верховна Рада України конкретного скликання, Кабінет Міністрів України, Генеральний прокурор, депутати органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з наведеним доцільно підтримати думку про те, що критерієм визначення публічного правонаступника слід вважати правовий статус суб'єкта (цільовий, організаційно-структур-

ний компонент, компетенція), який припиняється одним й набувається іншим [2, с. 147].

Названий підхід можна визнати традиційним, адже ще у ХІХ столітті відомий правознавець К.Д. Кавелін зазначав: «Велика частина відомств, урядових установ і посадових осіб не є самостійними юридичними особами, хоча мають у своєму розпорядженні майно і вступають у зобов'язання. Вони є лише органами або, так би мовити, уповноваженими, повіреними держави у сфері казни. Мають у своєму віданні казенне майно, вступають в юридичні відносини за її дорученням, під її відповідальність і за її рахунок. За принципом, всі вони між собою солідарні, як повірені і представники одного і того ж господаря – держави, за вказівками якого діють і якому надають звіт у своїх розпорядженнях» [3, с. 198]. Тому вбачається за доцільне при вирішенні питання забезпечення захисту публічного службовця внаслідок ліквідації чи реорганізації публічного органу доцільно дотримуватися вищенаведеного правила.

Питання припинення публічної служби внаслідок ліквідації публічного органу нормами спеціальних законів всебічно не врегульовано, тому при розгляді справ вказаної категорії застосовуються норми Кодексу законів про працю України (ст. 40 КЗпП). Зокрема, при ліквідації органу правила пункту 1 статті 40 Кодексу законів про працю України можуть застосовуватись і у тих випадках, коли після припинення його діяльності одночасно утворюється новий.

Проте у правозастосовній діяльності виникає безліч проблем та простежується неоднорідність у підходах до вирішення окреслених питань. Так, Верховним Судом України у його постанові від 04 листопада 2014 року (справа № 21-426а14) було розглянуто проблему неоднакового застосування касаційним судом одних і тих самих норм матеріального права у правовідносинах, пов'язаних із захистом прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень (Рішення Вищого адміністративного суду України від 20 березня 2012 року, 3 грудня 2013 року (К-2788/09 та К/9991/57084/12 відповідно). Суд дійшов висновку, що встановлена законодавством можливість ліквідації державної установи (організації) з одночасним створенням іншої, яка буде виконувати повноваження (завдання) особи, що ліквідується, не виключає, а включає зобов'язання роботодавця (держави) по працевлаштуванню працівників ліквідованої установи.

Проведений аналіз судових рішень також показав, що нині суди дійсно досить неоднорідно під-

ходять до вирішення досліджуваної проблематики та неоднаково застосовують норми матеріального права у правовідносинах, пов'язаних з захистом прав публічних службовців у зв'язку з публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень [4; 5; 6].

Однак досить виважена та оптимально обгрунтована позиція щодо досліджуваної проблематики наведена в окремій думці судді Миколаївського окружного адміністративного суду В.С. Князева, де зазначено наступне: «у відносинах публічної служби суду необхідно звернути увагу не на цивільно-правове правонаступництво ліквідованої юридичної особи (якого може і не бути), а насамперед на адміністративно-правове правонаступництво, тобто на факт передачі адміністративних функцій державного органу іншим органам влади, і, встановивши факт такого правонаступництва, застосувати положення закону про обов'язки держави з працевлаштування працівників» [7].

Наведена правова позиція відповідає принципу «правової визначеності», закріпленому у рішеннях ЄСПЛ, що можна проілюструвати на прикладі рішення у справі «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), рішення від 13.01.2011 р., заява № 28924/04, де національні органи послалися на те, що орган державної влади було ліквідовано без правонаступництва, що стало підставою для закриття провадження щодо цього органу. ЄСПЛ встановив, що ліквідація державної установи без правонаступництва не може звільнити державу від необхідності виконання рішення щодо ліквідованого органу [8].

Зокрема ЄСПЛ також зазначив, що «інший висновок дозволить державі використовувати такий підхід, щоб уникати сплати боргів своїх органів, особливо беручи до уваги те, що потреби, які змінюються, змушують державу часто змінювати свою організаційну структуру, включаючи формування нових органів та ліквідацію старих» (рішення від 15.07.2010 р. у справі «Нікітіна проти Росії» (Nikitina v. Russia), заява № 47486/07, п. 19).

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене доцільно вказати наступне:

По-перше, публічні органи час від часу можуть змінюватися, але попри це взаємовідносини між державою і людиною продовжують існувати. Саме сутність державної влади зобов'язує державу забезпечувати належну й безперервну діяльність публічних органів не залежно від того, які трансформаційні процеси у системі останніх здійснюються, які з них ліквіднуються, припиняються, реорганізуються, а які держава утворює

наново. Функції первинного публічного органу повинні у повному обсязі забезпечуватися державою та бути передані новому, доки у виконанні таких функцій держави є потреба.

По-друге, у зв'язку з тим, що особливістю адміністративного (публічного) правонаступництва є те, що подія переходу прав та обов'язків, що відбувається із суб'єктами владних повноважень, сама по собі є публічною та врегульованою нормами адміністративного права, при розв'язанні спорів, що виникають з відносин публічної служби, пріоритетними є норми спеціальних законів, а норми іншого спеціального законодавства (наприклад, трудового) підлягають застосуванню лише у випадках, якщо нормами спеціаль-

них законів не врегульовано спірних відносин, та коли про можливість такого застосування прямо зазначено у спеціальному законі (Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 26.05.2010 № 753/11/13-10 «Про розв'язання спорів, що виникають з відносин публічної служби»).

Убачається, що вирішення спірних (проблемних) питань щодо публічного правонаступництва взагалі та питань, пов'язаних з проблемами забезпечення прав публічних службовців у зв'язку із публічним правонаступництвом суб'єкта владних повноважень зокрема, має відбуватися на засадах розробки оптимального спеціального законодавства та удосконалення норм чинного матеріального адміністративного права.

### Список літератури:

1. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Адміністративне право і процес. № 1 (7). 2014. С. 20–36.
2. Бевзенко В.М. Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості. Право і суспільство. 2013. № 7. С. 140–149.
3. Кавелин К.Д. Права и обязанности по имуществам и обязательствам. Избранные произведения по гражданскому праву. М.: Центр ЮрИнфоР, 2003. 675 с.
4. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 07.06.2016 року по справі № 876/4831/16. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59137327>
5. Постанова Запорізького окружного адміністративного суду по справі № 0870/4731/12 від 12 червня 2012 року. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/24808653>
6. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 17 квітня 2013 року по справі № 2а-13081/12/2670. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30893459>
7. Окрема думка судді Миколаївського окружного адміністративного суду В.С. Князева стосовно постанови Миколаївського окружного адміністративного суду від 10 листопада 2015 року по справі №814/1387/15. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54807434>
8. Рішення ЄСПЛ від 13 січня 2011 року у справі «Чуйкіна проти України» (Chuykina v. Ukraine), заява №28924/04. URL: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974\\_864](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/974_864), п. 50, 51.

### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ В ПРОЦЕССЕ ПУБЛИЧНОГО ПРАВОПРЕЕМСТВА СУБЪЕКТА ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

*В статье анализируются вопросы обеспечения прав публичных служащих в процессе публичного правопреемства субъекта властных полномочий. Сделан вывод, что решение спорных (проблемных) вопросов публичного правопреемства вообще и вопросов, связанных с проблемами защиты прав публичных служащих в связи с публичным правопреемством субъекта властных полномочий в частности, должно происходить на основе разработки оптимального специального законодательства и совершенствования норм действующего материального административного права.*

**Ключевые слова:** государство, орган, должностное лицо, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации, человек, правопреемство, процедура.

### ENFORCEMENT OF RIGHTS OF PUBLIC SERVANTS IN THE PROCESS OF PUBLIC LEGAL SUCCESSION OF POWER ENTITY

*The article analyzes the issues of ensuring the rights of public servants in the process of public succession of the subject of authority. It is concluded that the resolution of disputed (problematic) issues regarding public succession in general and issues related to the protection of the rights of public servants in connection with the public succession of the authority in particular should take place on the basis of the development of optimal special legislation and improvement. norms of current substantive administrative law.*

**Key words:** state, body, official, subject of authority, subject of public administration, person, succession, procedure.

*Іванова Г.С.*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ

*У статті досліджено питання застосування адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері АПК та здійснено їх класифікацію й аналіз. Здійснено аналіз основних методів публічного адміністрування. Зазначено, що в процесі застосування методів публічного адміністрування повинні виникати і закріплюватися нові положення в законодавстві, що регулює АПК, зокрема в КУпАП та спеціалізованих нормативно-правових актів.*

**Ключові слова:** адміністративно-правові методи, агропромисловий комплекс України, правові відносини в агропромисловій сфері, публічне адміністрування, аграрний сектор.

**Постановка проблеми.** Розкриваючи адміністративно-правові методи публічного адміністрування, необхідно виходити з визначення специфіки змісту публічного управління та з'ясування предмету адміністративної діяльності органів публічного адміністрування у сфері АПК.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Сучасні аспекти формування інституціональної основи АПК формується з урахуванням фундаментальних і прикладних досліджень вітчизняних та зарубіжних учених: В. Андрійчука, О. Іншакова, П. Макаренко, В. Рябоконя, П. Саблука, А. Ткача, М. Туган-Барановського, О. Уільямсона, О. Шпичака, М. Хвесика та ін. Зазначені науковці досліджують теоретико-методологічні й частково адміністративні засади інноваційної діяльності, інституціональні аспекти її функціонування в аграрній царині.

**Метою статті** є аналіз особливостей застосування адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері АПК, що сприятиме підвищенню ефективності застосування контрольних заходів уповноваженими органами.

**Виклад основного матеріалу.** Існують певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції.

Розглянемо особливості методів публічного адміністрування: в методах знаходить своє вираження публічний інтерес; вони реалізуються в процесі публічного адміністрування; виражають

упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу; в методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється в юридично владних приписах публічної адміністрації; вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує; методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і не правові). Вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться в прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо).

Особливість методу адміністративного права полягає в тому, що вони передбачають пряме застосування адміністративних санкцій та спрямовані на задоволення публічних інтересів: людей, держави і суспільства.

Крім того, суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного права, завжди передбачають нерівність учасників, жорстке підпорядкування волі, яка скерована єдиною управлінською волею.

Під *методом* розуміють спосіб або засіб досягнення поставленої мети. Згідно із цим метод адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів і способів (прийомів), за допомогою яких здійснюється владний вплив суб'єктів на об'єкти управлінських відносин [1, с. 8].

Методи адміністрування закріплені адміністративно-правовими нормами, тобто мають чітке юридичне оформлення і висвічують повноваження відповідних виконавчих органів.

Сукупність методів публічного адміністрування розподіляється на види за різними критеріями:

*1) залежно від форми вираження:*

– правові – містяться в нормативних та індивідуальних правових актах і тягнуть юридичні наслідки. Так, у сфері АПК до правових відносяться Концепція

Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 р.;

– неправові – характеризуються здійсненням суб'єктом публічної адміністрації певних дій організаційного характеру (наради, інструктажі тощо); наприклад, в АПК до них можна віднести Програми розвитку овочівництва, картоплярства та переробної галузі в Харківській області на період до 2020 р.

– залежно від правових властивостей;

– нормативні – застосовуються з метою прийняття нормативно-правових актів, наприклад – Постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.1995 № 213 «Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів»;

– індивідуальні – застосовуються з метою прийняття індивідуального адміністративного акту, наприклад Указ Президента України від 07.10.1993 № 428/93 «Про День працівників сільськогосподарства»;

*2) за ступенем владного впливу на об'єкти:*

– імперативні – містять владні приписи, які зобов'язують до вчинення необхідних дій або належної поведінки, до них можемо віднести Постанову Кабінету Міністрів України від 22.02.1994 № 116 «Про затвердження Умов обов'язкового (додаткового) страхування життя і здоров'я спеціалістів ветеринарної медицини»;

– уповноважуючі – дозволяють здійснювати певні дії, наприклад, приймати правові акти публічного адміністрування, у формі Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»;

– заохочувальні – реалізуються за допомогою встановлення стимулів до правомірної поведінки суб'єктів адміністративного права, до них можна віднести прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 06.12.1993 № 991 «Про заходи матеріального стимулювання виробників цикорію».

Отже, вищезазначене свідчить про те, що методи контролю повинні бути ефективними й сприяти певному впливу на об'єкт контролю. На практиці методи контролю реалізують виконання контролюючих функцій, що безпосередньо пов'язано з наявністю тісного взаємозв'язку між державною та підконтрольним об'єктом.

Взаємовідносини учасників правовідносин під час здійснення контролю характеризується юридичною нерівністю, прямою підлеглистю контролюючого суб'єкта контролюючому органу (посадовій особі).

Вбачається, що кожен із методів є індивідуальним і певною мірою впливає на учасників правовідносин, оскільки необхідно застосовувати наукові досягнення, здійснювати експерименти щодо комбінацій різних методів, виокремлювати з них найефективніші тощо.

До загальних методів, як правило, належать методи переконання та примусу, адміністративного та економічного впливу, нагляду та контролю, прямого та непрямого впливу, регулювання, керівництва та управління (в тому числі оперативного).

Такі універсальні методи, взаємодоповнюючи один одного, забезпечують належну поведінку учасників управлінських відносин. Вони взаємопов'язані, мають об'єктивний характер, між ними існує діалектична єдність, ступінь їх використання визначається рівнем розвитку суспільних відносин [2].

Наприклад, прийняття Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» визначає основні засади забезпечення сталого розвитку аграрного сектору національної економіки на період до 2015 року, системність та комплексність під час здійснення заходів з реалізації державної аграрної політики всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

У системі методів публічного управління в АПК важливе місце посідає переконання як особливий засіб правового впливу. Він полягає в тому, щоб суб'єкти управління дотримувались певних вимог унаслідок їх внутрішнього визнання. Прикладом зазначеного методу є видання Наказу Мінагрополітики «Про затвердження технологічних інструкцій на виробництво виноробної

продукції». Звідси впливає чітке впровадження дисциплінованості, розуміння того, що міцна громадська дисципліна і законність – це необхідна умова успішної побудови правової, незалежної, демократичної держави, а також формування свідомих звички, спрямованої на додержання правових вимог, почуття недопустимості їх порушення, потреби активно боротися з правопорушеннями.

Метод *переконання* справедливо вважається основним методом управлінського впливу державної інспекції, він реалізується шляхом здійснення морального впливу на відповідних посадових осіб та громадян шляхом використання засобів масової інформації, залучення до проведення контрольних заходів представників громадськості, надання методичної допомоги та ін. Іншими словами, реалізація переконання не передбачає використання будь-яких обмежень щодо використання прав і свобод об'єкта контролю.

Найчастіше на практиці органи контролю використовують методи переконання і примусу в комплексі, що набувають все більшого поширення в Україні. Послідовне застосування цих методів полягає у формуванні в посадових осіб підконтрольних об'єктів необхідної правосвідомості, створенні умов щодо попередження та припинення правопорушень, а в необхідних випадках – притягнення до відповідальності за їх вчинення [3].

Розглядаючи загальні методи публічного управління, можна зазначити, що всі ці методи, як індивідуально, так і в сукупності спрямовані на досягнення певних цілей: попередження та виявлення правопорушень у галузі сільського господарства, забезпечення результативності діяльності підконтрольних суб'єктів, розв'язання практичних проблем тощо.

*Спеціальні методи* є складовою частиною загальних методів, які конкретизуються ними, і в сукупності реалізують загальне регулювання сільського господарства. На нашу думку, під час застосування спеціальних методів інспекторськими органами необхідно зважати на такі фактори: наявність різних ситуацій, обставин, індивідуальних за своїм характером, та обумовлення повноважень контролюючих суб'єктів згідно з їх компетенцією.

Далі детальніше проаналізуємо особливості кожного спеціального методу. *Метод видання наказів, розпоряджень та вказівок* є одним із ключових методів контролю в сільському господарстві України. Його головна мета – виконання господарюючими суб'єктами тих вказівок, які сприятимуть позитивному розвитку сфери АПК, недопущенню правопорушень тощо. Так, напри-

клад, державні інспектори ветеринарної медицини видають накази, розпорядження та приписи стосовно вилучення з обігу тварин, харчових продуктів, неїстівних продуктів тваринного походження, а також видають розпорядження та приписи стосовно зупинення, закінчення строку дії, поновлення і анулювання (скасування) експлуатаційного дозволу та ветеринарних документів [4]; державні інспектори Держветфітослужби видають у межах своїх повноважень розпорядження, що підлягають обов'язковому виконанню, на здійснення фітосанітарних заходів [5].

Важливим методом у списку спеціальних методів публічного управління є *розгляд документації*, який необхідний для нормального функціонування сільськогосподарського об'єкта. Зокрема, державні інспектори Держветфітослужби в межах своїх повноважень можуть затримувати об'єкти регулювання для інспектування та фітосанітарної експертизи, якщо вони переміщуються без відповідних фітосанітарних документів, та ін.

*Проведення реєстрації суб'єктів та об'єктів господарюючої сфери.* Для прикладу, Держветфітослужба веде загальнодержавний реєстр осіб, які здійснюють господарську діяльність, пов'язану з виробництвом та обігом об'єктів регулювання [4]; органи державного технічного нагляду в системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу здійснюють відомчу реєстрацію та облік тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів, видачу на них номерних знаків і відповідних реєстраційних документів, ведення автоматизованого обліку, зареєстрованих тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів та систематизацію відомостей про їх власників, із використанням Єдиного реєстру, держателем якого є уповноважений орган Міністерства аграрної політики та продовольства України.

*Моніторинг* як визначальний метод має на меті своєчасно зібрати, обробити, проаналізувати необхідну інформацію і тим самим відвернути негативні процеси в сільському господарстві України. Інформація, одержана згідно із цією системою спостережень, на практиці має виступати своєрідним сигналом-попередження про будь-які зміни стану об'єктів сільського господарства.

Кожна державна інспекція у своїй діяльності використовує метод моніторингу. Для прикладу, інспекційні органи Держветфітослужби відпо-



відно до повноважень здійснюють координацію моніторингу, виявлення та ідентифікацію регульованих шкідливих організмів в Україні; а от Державна інспекція сільського господарства України проводить моніторинг ринку сільськогосподарської продукції [6].

Слід не забувати про новітній метод контролю – *метод впровадження досягнень науки та міжнародного досвіду*. На сучасному розвитку держави він відіграє чималу роль, оскільки піднесення сільського господарства України, насамперед, залежить від наукових здобутків та світового прогресу.

Так, наприклад, до переліку завдань Державного агентства рибного господарства безпосередньо входить аналіз національного та міжнародного досвіду з метою вдосконалення охорони і відтворення риби та інших водних живих ресурсів і регулювання рибальства [7].

*Інспекторські перевірки є важливим елементом контролю, і в кожному окремо визначеному випадку вони вимагають чіткої регламентації*. Наприклад, що саме потрібно перевіряти на підконтрольному об'єкті. Так, відповідно до Положення про Державну інспекцію сільського господарства України від 13.04.2011 за № 459/2011 (далі – Держсільгоспінспекція України) вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України та входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в АПК. До основних повноважень інспекції відноситься: ведення державного обліку і реєстрації земель, контроль за достовірністю наданої інформації про наявність та їх використання; додержання закупівельними, переробними, торговельними підприємствами і організаціями незалежно від форми власності та господарювання правил торгівлі, реалізації і зберігання плодоовочевої продукції; інспекція готує експертні висновки; формує державні і регіональні ресурси сільськогосподарської продукції [9].

Проведення перевірок передбачає, що посадовим особам, які її здійснюють, необхідно вжити заходів щодо попереднього збору всієї можливої інформації про підконтрольний об'єкт, а також забезпечити надходження відомостей, які їх цікавлять у зв'язку з перевітками з інших доступних джерел. Це досягається, зокрема, шляхом звернень громадян і працівників підконтрольних об'єктів, котрі перевіряються, повідомлення їх про місце і час перебування інспекторів, можливості передачі їм інформації, що стосується пору-

шень на підконтрольному об'єкті, направлення відповідних відомостей до інших компетентних державних органів [3].

Констатуємо той факт, що під час проведення перевірок інспекційні органи мають право відвідувати підприємства, установи, організації всіх форм власності та інших господарюючих суб'єктів, діяльність яких пов'язана із сільським господарством, реалізацією, переробкою, зберіганням сільськогосподарської продукції; отримувати потрібну інформацію від громадян, посадових осіб із питань, що їх цікавлять. У свою чергу, юридичні та фізичні особи зобов'язані безперешкодно допускати до робіт відповідні органи та надавати пояснення.

За результатами проведеної перевірки інспектори складають акт, в якому обов'язково зазначається дата і місце його складення, посада та прізвище інспектора, який проводив перевірку, посади та прізвища осіб, які були залучені до перевірки, місцезнаходження юридичної чи фізичної особи, які перевіряються, місце розташування об'єкта, його цільове призначення наявність підтверджуючі документів. Акт підписується державним інспектором, який проводив перевірку (з однієї сторони) та представником юридичної чи фізичної особи, що перевіряється (з другої сторони), а також свідками (за їх наявності). В акті вказується термін ліквідації виявлених негативних процесів та їх наслідків, а також посилання на статті чи пункти законодавчих або нормативних документів. Якщо такі правила у встановлені строки не виконуються, то державний інспектор складає протокол про адміністративне правопорушення (за невиконання вимог). Так, наприклад, за невиконання вимог посадових осіб спеціально уповноважених органів виконавчої влади у сфері захисту рослин на громадян накладається штраф від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від десяти до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [8].

У випадку виявлення правопорушення уповноважені органи, а саме органи рибоохорони (статті 85, 851, 881, стаття 164 – у частині порушення порядку провадження господарської діяльності, пов'язаної з добуванням і використанням риби та інших водних живих ресурсів, органи мисливського господарства (статті 85, 851, 881), органи Міністерства екології та природних ресурсів України (статті 85, 851, 88, 881, 882, 90, 91) складають протокол про адміністративне правопорушення відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення. У цьому документі

зазначаються дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я та по батькові особи, яка склала протокол, відомості про особу порушника, місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, законодавчі та нормативно-правові акти, вимоги яких порушені і які встановлюють відповідальність за вчинені правопорушення, прізвища, ім'я та по-батькові, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є, а також інші відомості, необхідні для вирішення справи. Протокол підписується особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, та особою, яка його склала, а також свідками і потерпілими (за їх наявності).

Необхідно зазначити, що державні інспектори вправі також обмежувати, тимчасово забороняти або припиняти діяльність об'єктів, де виявленні правопорушення, з метою збереження життя та здоров'я людей та довкілля, а також передавати до органів прокуратури, органів дізнання та судового слідства акти перевірок та інші матеріали про діяння, в яких вбачаються ознаки злочину. Усі дії і рішення інспекційних органів під час проведення перевірок мають бути законними, обґрунтованими та об'єктивно відображати інформацію.

Так, агропромисловий комплекс забезпечує суспільство продовольством і сировиною для промислового виробництва, охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю (закупівлю) та переробку. З урахуванням виключної значущості цієї сфери для народного господарства її віднесено до пріоритетних, яку забезпечує держава шляхом різних організаційно-економічних і правових заходів.

На це спрямовано проект концепції державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року. Реалізація завдань цієї концепції вимагає створення організаційно-економічних умов для ефективного соціально спрямованого розвитку аграрного сектору, стабільного забезпечення населення якісною та безпечною вітчизняною сільськогосподарською продукцією та промисловості – сільськогосподарською сировиною, виробництво продукції з високою доданою вартістю, нарощування обсягів на світовому ринку сільськогосподарської продукції та продовольства тощо.

*Суб'єктами* публічного адміністрування є: *Міністерство економіки України* через департамент розвитку АПК, який об'єднує відділи економіки розвитку сільського господарства, економіки виробництва продовольчих товарів, відділ аграрної реформи.

Так, *Міністерство аграрної політики і продовольства України* узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до компетенції Мінагрополітики України, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентіві України та Кабінету Міністрів України; здійснює аналіз діяльності та прогнозує розвиток галузей агропромислового виробництва з урахуванням їх зонального розміщення, кон'юнктури аграрного та продовольчого ринку, а також необхідності насичення продовольчого ринку продуктами вітчизняного виробництва; забезпечує підтримку підприємств галузей агропромислового виробництва, особистих селянських і фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації; готує пропозиції щодо формування та розвитку ринкових схем і принципів забезпечення підприємств аграрного комплексу технічними засобами, обладнанням, у тому числі для виробництва біопалива, запасними частинами, паливно-мастильними матеріалами та іншими енергоресурсами та ін.

*Департамент землеробства та технічної політики в АПК* є самостійним структурним підрозділом Міністерства аграрної політики та продовольства України (далі – Міністерство). Діяльність Департаменту спрямовується та координується першим заступником Міністра аграрної політики та продовольства України згідно з розподілом функціональних повноважень. Департамент узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, та у встановленому порядку вносить пропозиції керівництву Міністерства, організовує виконання законодавчих актів, здійснює заходи щодо економічного стимулювання товаровиробників, спрямовує їх діяльність на розв'язання завдань, пов'язаних із виробництвом продукції рослинництва та органічного виробництва відповідно до компетенції, насінництва, хмелярства, садівництва, виноградарства, виноробної промисловості, в обсягах, що забезпечують продовольчу безпеку держави, вносить в межах компетенції пропозиції керівництву Міністерства щодо надання передбаченої законодавством підтримки підприємствам галузей агропромислового виробництва, в тому числі фермерським і особистим селянським господарствам, шляхом залучення їх на конкурсних засадах до виконання відповідних державних цільових програм [10].

**Департамент тваринництва:** узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд керівництву Міністерства. Вносить пропозиції та розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів, що належать до компетенції Департаменту.

Бере участь в опрацюванні проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших міністерств та центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, проекти висновків, пропозиції і зауваження до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження і пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України.

**Департамент фінансово-кредитної політики.** Готує бюджетні запити, пропозиції до проекту основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період, прогнози розрахунки потреби в бюджетних призначеннях для здійснення програм та заходів, спрямованих на досягнення завдань, виконання яких здійснює Міністерство відповідно до покладених на нього функцій. Здійснює заходи з ефективного використання бюджетних коштів за цільовим призначенням. Формує мережу розпорядників нижчого рівня та отримувачів бюджетних коштів, готує для затвердження керівництвом Міністерства лімітні довідки про бюджетні асигнування загального та спеціального фондів та доводить їх до одержувачів. Отримує, перевіряє та подає на затвердження кошториси загального та спеціального фондів, плани асигнувань та плани використання бюджетних коштів у розрізі виконавців відповідних цільових програм та бюджетних установ. Готує та подає Державній казначейській службі України розподіли бюджетних призначень відповідальним виконавцям нижчого рівня та одержувачам бюджетних коштів. Здійснює контроль за дотриманням державної фінансової дисципліни бюджетними установами, що належать до сфери управління Міністерства, і забезпечує інформаційно-аналітичне висвітлення стану виконання ними бюджетної дисципліни.

**Департамент стратегії та економічного розвитку** здійснює участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної аграрної політики та продовольчої безпеки держави, організації розробки та участь у розробці пропозицій щодо пріоритетних напрямів, стратегії та механізмів розвитку агропромислового виробництва, забезпечення спільно з іншими структурними підрозділами Міністерства та науковими установами стратегічного планування та прогнозування розвитку агропромислового виробництва, **Департамент науково-освітнього забезпечення та розвитку підприємництва на селі:** формування та реалізація державної політики, спрямованої на розвиток сільських територій, формування та реалізація державної політики щодо підтримки і розвитку особистих селянських і фермерських господарств, сільськогосподарської кооперації та підприємництва, в тому числі несільськогосподарського, формування та реалізація державної політики, спрямованої на розвиток сільськогосподарської дорадчої діяльності, та ін.

Верховна Рада України визначає державну політику у сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрями й обсяги інвестиційної політики.

Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України й Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують і ліквідують центральні та місцеві органи державного управління агропромисловим комплексом.

Органи АРК здійснюють правове регулювання відносин у сфері сільського господарства, затверджують і реалізують програми з питань соціально-економічного та культурного розвитку агропромислового комплексу й села АРК.

Відповідні функції у сфері управління агропромисловим комплексом виконують на підвідомчій їм території обласні, районні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування вирішують питання передачі земельних ділянок у влас-

ність; надання їм у користування, в тому числі на умовах оренди; реєструють права власності, права користування землею й договори на оренду землі, вилучення (викуп) земель, стягнення плати за землю, ведення земельно-кадастрової документації; погоджують будівництво жилих, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках. Вони також організовують та здійснюють державний контроль за додержанням земельного й природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, відтворенням лісів, вирішують земельні спори.

**Висновок.** Дослідивши аналіз особливостей застосування адміністративно-правових методів публічного адміністрування у сфері АПК, ми встановили, що для його ефективного функціонування необхідним є впровадження нових методів

публічного управління та сучасних технологій шляхом проведення ряду змін, серед яких є внесення змін до КУпАП шляхом усунення розкиданості штрафних санкцій у багатьох законодавчих актах і зосередження їх виключно в КУпАП та виділення окремих санкцій для юридичних осіб, оскільки дана категорія суб'єктів правопорушень не фігурує в галузевих нормах.

Поряд із цим доцільним є запровадження методу адміністративно-правової охорони аграрних відносин шляхом встановлення адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства на локальному рівні рішеннями місцевих рад. Цим досягається необхідна оперативність регулюючого впливу держави в умовах надзвичайних ситуацій (епізоотій, епідемій, стихійного лиха) з метою забезпечення продовольчої безпеки населення, охорони сільськогосподарських угідь від забруднень тощо.

#### Список літератури:

1. Гладун З.С. Адміністративне право України: Опорні конспекти лекцій. Тернопіль: Юридичний інститут ТАНГ, 2002. 228 с.
2. Поняття та види методів державного управління. URL: <http://bigreferat.com/ukr/bigreferat4879.html> (дата звернення: 15.07.2018).
3. Костилен В.В. Організаційно-правові засади контрольної діяльності державних інспекцій у соціальній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.01. Харків, 2003. 205 с.
4. Положення про Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 464/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.07.2018).
5. Про карантин рослин: Закон України від 30 червня 1993 р. № 3348-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.07.2018).
6. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України: Указ Президента України від 13 квітня 2011р. № 459/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.07.2018).
7. Положення про Державне агентство рибного господарства України: Указ Президента України від 16 квітня 2011р., №484/2011. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 15.07.2018).
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. [2-ге вид.]. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 655 с.
9. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України від 13.04.2011 за № 459/2011. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/459/2011> (дата звернення: 15.07.2018).
10. Положення «Про департамент землеробства та технічної політики в АПК Міністерства аграрної політики та продовольства України»: Наказ Наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 31 жовтня 2016 р. за № 434. URL: <http://minagro.gov.ua/uk/ministry?nid=22775> (дата звернення: 15.07.2018).

#### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕТОДОВ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ В СФЕРЕ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

*В статті досліджені питання застосування адміністративно-правових методів публічного адміністрування в сфері АПК, здійснено їх класифікація та аналіз. Здійснено аналіз основних методів публічного адміністрування. Зазначено, що в процесі застосування методів публічного адміністрування повинні виникати й закріплюватися нові положення в законодавстві, регулюючі АПК, в частині в КоАП і спеціалізованих нормативно-правових актах.*

**Ключевые слова:** адміністративно-правові методи, агропромисловий комплекс України, правові відносини в агропромисловій сфері, публічне адміністрування, аграрний сектор.

**SOME QUESTIONS OF APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS  
OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF AGRICULTURAL COMPLEX**

*The article explores the application of administrative and legal methods of public administration in the sphere of agroindustrial complex, their classification and analysis is carried out. The analysis of the basic methods of public administration is carried out. It is noted that in the process of application of methods of public administration new provisions in the legislation regulating the agro-industrial complex, in particular in the Code of Administrative Offenses and specialized normative and legal acts, should arise and be fixed.*

**Key words:** *administrative and legal methods, agro-industrial complex of Ukraine, legal relations in agro-industrial sphere, public administration, agrarian sector.*

**Костенко О.В.**

Інститут спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАННЯ ІНОЗЕМНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ДОВІРЧИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано законодавство України, що регулює правовідносини, які виникають під час використання електронного підпису та регулюють функціонування національної інфраструктури відкритого ключа. Досліджено проблеми, які виникнуть після набрання чинності Закону України «Про електронні довірчі послуги». Розроблено рекомендації та пропозиції щодо вирішення проблем, пов'язаних із застосуванням електронних довірчих послуг.*

**Ключові слова:** компрометація, особистий ключ, підписувач, електронний підпис, електронні довірчі послуги.

**Постановка проблеми.** Розвиток суспільних відносин і ринкової економіки в Україні зумовлює збільшення кількості договорів та послуг, які укладаються в електронній формі з використанням електронних підписів. Електронний підпис сьогодні набуває популярності через впровадження інформаційних технологій у всі сфери суспільних відносин як надійний засіб автентифікації особи та її волевиявлення під час отримання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних. Аналіз українського законодавства у сфері електронного цифрового підпису свідчить про те, що на сьогодні відсутні норми, які врегулюють порядок визнання як іноземних довірчих послуг та іноземних сертифікатів, так і транскордонних довірчих послуг у цілому, а існуючі норми містять невизначеності та суперечності. Тому вирішення проблеми правового регулювання визнання іноземних довірчих послуг в Україні в контексті розвитку послуг транскордонної сертифікації та транскордонного визнання сертифікатів електронних підписів є актуальним.

Метою даної статті є: науковий аналіз нормативно-правової бази України, яка регулює сферу використання електронного підпису та електронних довірчих послуг; визначення проблем та розроблення пропозицій удосконалення чинного законодавства в галузі електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних.

Результати аналізу наукових публікацій. Окремі питання правового регулювання електронних підписів висвітлено в працях таких науковців: І. Верес, К. Єфремової, Д. Бойко, В. Писаренко, Д. Горбенко, О. Борисової, Н. Блажівської,

В. Желіховського та інших авторів, однак вони не торкаються власне проблеми правового забезпечення електронних довірчих послуг. Комплексні наукові дослідження стосовно використання електронних довірчих послуг у транскордонному режимі відсутні, а існуючі лише описують загальні проблеми законодавства у сфері електронного підпису.

**Виклад основного матеріалу.** Поява технологій швидкого обміну електронними даними одразу створила нові суспільні відносини в галузі електронної комерції, електронного документообігу та електронного підпису. На міжнародному рівні роботу з правової стандартизації в галузі електронного обміну даними, торгівлі та електронним цифровим підписом очолила Комісія ООН із міжнародного торговельного права, Міжнародної торгової палати і Європейської економічної комісії (UNCITRAL), яка розробила закон «Про електронну комерцію» («UNCITRAL, Model Law on Electronic Commerce») [1] та Типовий закон ЮНСІТРАЛ «Про електронні підписи» 2001 року («UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001») [2], що стали основою для розвитку законодавства саме в галузі електронного підпису.

З метою здійснення електронних угод і розвитку електронної комерції Європейським Союзом 13 грудня 1999 року прийнято Директиву 1999/93/Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» [3] (Directive: 1999/93/EC Community framework for electronic signatures). Директива встановлювала загальні правила

використання електронних підписів на території країн Європейського Союзу та зобов'язувала всі держави-члени Європейського Союзу до середини 2001 року прийняти відповідні національні закони в галузі цифрового підпису. Директивою використовувались терміни, що містили варіації визначення «транскордонність», які вживались без визначення змісту, а в контексті надання електронних довірчих послуг не надавалося єдине тлумачення цих термінів.

Директива Європейського Союзу «Про електронні підписи» (Directive: 1999/93/ЄС Community framework for electronic signatures) імплементована Верховною Радою України 19 січня 2000 року і стала фундаментальним актом, на основі якого протягом багатьох років створювалась нормативно-правова база України у сфері електронного підпису.

Зважаючи на значні відмінності національних законодавчих актів, які регулюють правовідносини у сфері електронного підпису, Європейським Союзом прийнято «Регламент (ЄС) № 910/2014 Європейського Парламенту та Ради щодо електронної ідентифікації та трастових сервісів для електронних операцій на внутрішньому ринку та скасування Директиви 1999/93/ЄС» [4] (далі – Регламент 910). Наразі він є базовим нормативно-правовим документом, який створено як регуляторний акт, що впорядковує суспільні відносини, які розвиваються паралельно вдосконаленню інфраструктури відкритого ключа ЄС.

Розбудова української інфраструктури відкритого ключа бере початок із прийняття в грудні 2002 року українського стандарту, що описує алгоритми формування та перевірки електронного цифрового підпису: «ДСТУ 4145-2002. Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння» [5], введений у дію наказом державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики року № 31. У 2003 році Верховною Радою України прийнято Закони України «Про електронний цифровий підпис» [6] та «Про електронні документи та електронний документообіг» [7], які стали підґрунтям для низки нормативно-правових актів, які згодом врегулювали правовідносини під час використання електронного цифрового підпису. 28 жовтня 2004 року Кабінетом Міністрів України затверджено Постановою № 1451 «Положення про центральний засвідчувальний орган» [8]. Перший Центральний

засвідчувальний орган (далі – ЦЗО) в Україні створено при Державному департаменті з питань зв'язку та інформатизації, який діяв у складі Міністерства транспорту і зв'язку України. З 26.03.2008 по 05.07.2010 ЦЗО функціонував у складі Державного комітету інформатизації України, а з 06.07.2010 по 27.09.2010 у складі Державного комітету України з питань науки, інновацій та інформатизації. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 року № 1022 функції ЦЗО виконує Міністерство юстиції України.

Слід зазначити, що законодавча база України в галузі електронного підпису достатньо насичена нормативно-правовими актами, які видаються Кабінетом Міністрів України, Міністерством юстиції України (регулятор) та Державною Службою спеціального зв'язку та захисту інформації України (контролюючий орган) згідно з розподілом сфер діяльності органів виконавчої влади [9]. Кабінетом Міністрів України видано низку постанов, які здійснюють регуляцію застосування електронного підпису на загальнодержавному рівні.

Так, Постанова КМУ від 28 жовтня 2004 р. № 1451 затверджує Положення про центральний засвідчувальний орган [10], яким і регулює його діяльність. Згідно з даним актом Центральний засвідчувальний орган (далі – ЦЗО) забезпечує організаційно-методологічні, технічні та технологічні умови для функціонування засвідчувальних центрів органів виконавчої влади або інших державних органів та центрів сертифікації ключів. Порядок акредитації центру сертифікації ключів визначено Постановою КМУ від 13 липня 2004 р. № 903 [11]. Тривалий час широке застосування електронного підпису в державному секторі штучно обмежувалось вимогами Постанови КМУ від 28 жовтня 2004 р. № 1452 «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» [12]. Обмеження носили дискримінаційні та корупційні ризики і були скасовані лише на початку 2017 року.

У період з 2004 по 2017 рік Адміністрацією Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та Міністерством юстиції України в цілому видано понад 15 нормативно-правових актів (наказів, вимог, листів-роз'яснень), які регулюють технічні та технологічні умови і порядок розроблення, виробництва та експлуатації засобів криптографічного захисту.

За ініціативи Міністерства юстиції України та з метою гармонізації вимог у сфері розвитку та забезпечення інтегрованості системи електронного цифрового підпису в грудні 2014 року Мінекономрозвитку України наказом № 1493 [13] прийнято як національні європейські та міжнародні стандарти 89 нормативних документів, що регламентують найбільш поширені у світі криптографічні алгоритми та протоколи, такі як RSA, DSA, KCDSA, ECDSA, ES KCDSA та ES-GDSA. Також протягом 2014 року прийнято два національних стандарти: ДСТУ 7624:2014 «Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Алгоритм симетричного блокового перетворення» та ДСТУ 7564:2014 «Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Функція хешування на алгоритм симетричного блокового перетворення та на функції хешування». Міністерством юстиції України спільно з Адміністрацією державного зв'язку та захисту інформації України видано Наказ № 1017/5/206 від 29.03.2017 року [14] щодо застосування в Україні міжнародних алгоритмів криптозахисту RSA та ECDSA з метою надання електронних послуг відповідно до Закону «Про електронні довірчі послуги» та запровадження сучасних механізмів електронної ідентифікації Mobile ID.

Минуло понад 12 років після того, коли ЦЗО вручив перше в Україні свідоцтво про акредитацію Центру сертифікації ключів ЕЦП виробничій фірмі «Українські національні інформаційні системи». Відтоді в Україні діє 24 Акредитованих та 8 зареєстрованих центрів сертифікації ключів, серед яких: Засвідчувальний та Акредитований

центри Національного Банку України, 12 державних, 14 приватних акредитованих та зареєстрованих центрів. Також суттєво змінилися і категорії користувачів (підписувачів) електронного підпису від виключно нотаріусів, держслужбовців окремих категорій до підприємців, фізичних осіб, суддів, працівників Центрів надання адміністративних послуг, студентів, арбітражних керуючих, військовослужбовців та працівників правоохоронних органів, лікарів, адвокатів та інших. Кількість виданих та діючих електронних підписів майже досягнула півмільйона підписувачів (рис. 1).

Суттєво розширився і спектр електронних послуг, які надаються населенню. Так, органами державної влади сьогодні забезпечуються 46 он-лайн електронних адміністративних послуг, які надаються за допомогою та з використанням електронного підпису.

Така насиченість національного законодавства різноманітними нормативно-правовими актами, наказами, стандартами та вимогами, динамічний розвиток інфраструктури відкритого ключа в Україні стимулював законотворців на розробку і впровадження у 2017 році Закону України «Про електронні довірчі послуги» (далі – Закон) [15]. Закон розроблений із метою реформування законодавства у сфері електронного цифрового підпису, розбудови єдиного простору довіри на основі системи електронних довірчих послуг, визнання в Україні електронних довірчих послуг, які надаються іноземними постачальниками електронних довірчих послуг, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір.

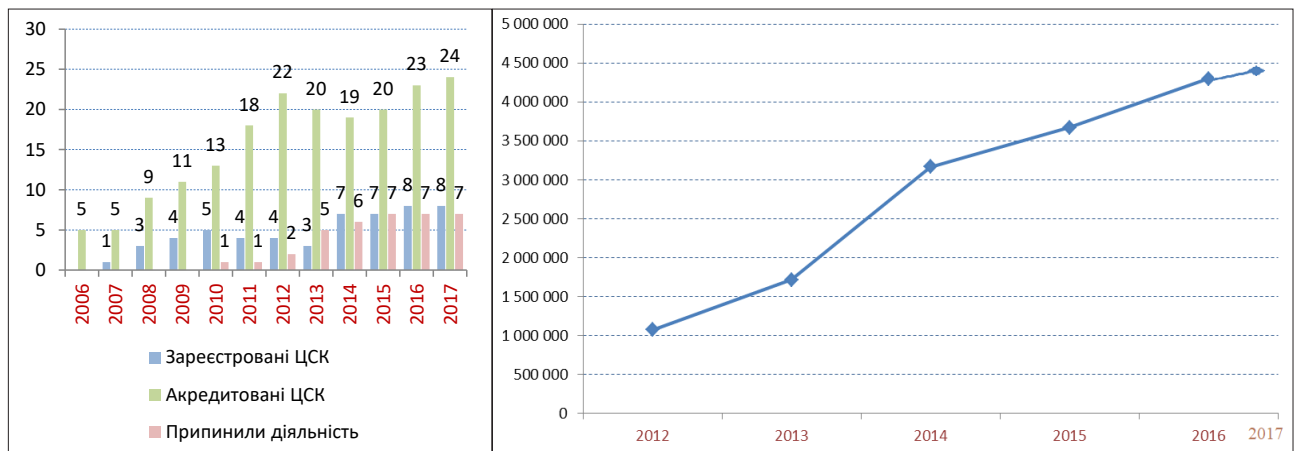


Рис. 1



Першим розділом визначається сфера дії Закону, яка полягає в регулюванні відносини, що виникають між юридичними, фізичними особами, суб'єктами владних повноважень у процесі надання, отримання електронних довірчих послуг, процедури надання цих послуг, нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також основні організаційно-правові засади електронної ідентифікації. Розділом запроваджується оновлений понятійно-категорійний апарат, який складається з 44 нових або оновлених термінів, із яких 20 нових запроваджено вперше, а 18 дефініцій імпортовані з Регламенту, такі як: «автентифікація», «електронний підпис», «удосконалений електронний підпис», «кваліфікований електронний підпис», «засіб електронного підпису чи печатки», «підписувач», «електронна довірча послуга», «довірчий список», «електронна печатка», «електронна ідентифікація», «надавач електронних довірчих послуг». Одночасно правове поле національного законодавства позбулося визначень «електронний цифровий підпис», «акредитація», «надійний засіб електронного цифрового підпису», «захисний носій особистих ключів».

Відповідно до європейського законодавства Закон запроваджує визначення «електронна позначка часу», «кваліфікована електронна печатка», «схема електронної ідентифікації», «кваліфікований надавач електронних довірчих послуг», «реєстрована електронна доставка», «вдосконалена електронна печатка». На думку законотворців, таке юридичне зближення термінології у сфері електронного підпису позитивно сприятиме формуванню в майбутньому спільних міждержавних регуляторних актів.

У той же час Законом України «Про електронні довірчі послуги» сформована низка нових визначень: «електронні дані», «засвідчення чинності відкритого ключа», «засіб кваліфікованого електронного підпису чи печатки», «засіб удосконаленого електронного підпису чи печатки», «ідентифікація особи», «кваліфікований сертифікат відкритого ключа», «користувачі електронних довірчих послуг», «надавач електронних довірчих послуг», «пара ключів», «перевірка», «поновлення сертифіката відкритого ключа». Окремі дефініції, такі як «самопідписаний сертифікат відкритого ключа», «веб-сайт», «відокремлений пункт реєстрації», «інтероперабельність», можливо віднести скоріше до категорії технічних норм або техніко-юридичних, оскільки вони не мають соціального характеру і описують певні

специфічні технічні процедури чи умови. Визначення «електронна послуга», «електронна довірча послуга», «компрометація особистого ключа», «схема електронної ідентифікації», «перевірка», «ідентифікація особи» мають декларативний характер, позбавлений юридичної визначеності.

Другий розділ Закону України «Про електронні довірчі послуги» визначає суб'єкти відносин у сфері електронних довірчих послуг та органи державної влади, що здійснюють їх державне регулювання: Кабінет Міністрів України; Національний банк України (в банківській системі України); головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері електронних довірчих послуг; спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства. Така структура системи органів, що здійснюють державне регулювання у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації, спрямована на забезпечення гнучкого реагування на ймовірні трансформації органів державної влади, що притаманні національному державному устрою та управлінню, яке має тенденції постійної зміни. Формалізоване визначення головних органів спрямоване забезпечити Закон України «Про довірчі послуги» від ситуативних змін у законодавстві.

До суб'єктів відносин у сфері електронних довірчих послуг віднесено користувачі електронних довірчих послуг, надавачі електронних довірчих послуг, органи з оцінки відповідності, засвідчувальний центр, ЦЗО та контролюючий орган. Однак статті 10-12 Розділу II Закону України «Про електронні довірчі послуги» визначають права та обов'язки лише одного із суб'єктів відносин – користувачів електронних послуг. У той же час стаття 13 визначає права і обов'язки кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг, які згідно зі статтею 11 не входять до переліку суб'єктів відносин у сфері електронних довірчих послуг. Крім того, закон оминає права і обов'язки органів із оцінки відповідності, засвідчувального центру, ЦЗО та контролюючого органу. Що стосується останніх, то вказані суб'єкти згідно зі статтею 5 не входять до системи органів, що здійснюють державне регулювання у сферах елек-

тронних довірчих послуг та електронної ідентифікації, натомість статтями 32 та 33 віднесені до органів нагляду (контроля) у сфері електронних довірчих послуг.

Так, органами оцінки відповідності вважаються такі органи оцінки відповідності, які акредитовані відповідно до законодавства у сфері акредитації, а проведення процедури оцінки відповідності у сфері електронних довірчих послуг повинно здійснюватися в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України. Однак на сьогодні такий порядок відсутній.

Визначення суб'єкта «контролюючий орган» у ст. 1 Закону відсутнє, однак за повноваженнями, відповідно до статей 5 та 8, до нього можна віднести «спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань організації спеціального зв'язку та захисту інформації». Однак Законом у даній редакції не передбачено права та обов'язки контролюючого органу, натомість зазначено, що він здійснює планові та позапланові, а також заходи нагляду (контролю) та певного реагування. Слід зазначити, що права і обов'язки «контролюючого органу», а також повноваження посадових осіб контролюючого органу під час здійснення заходів державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, визначених ст. 34, не належать до предмету регулювання закону і мають бути врегульовані підзаконним нормативно-правовим актом.

Позитивним досягненням національного законодавства можна вважати внесення Законом дефініцій: «ідентифікація особи», «ідентифікаційні дані особи», «електронна ідентифікація», «засіб електронної ідентифікації». Статтею 15 Закону передбачається запровадження схеми електронної ідентифікації та рівні довіри до засобів електронної ідентифікації, що створює позитивні перспективи розвитку сфери електронних довірчих послуг.

Окремої уваги заслуговує Розділ IV «Електронні довірчі послуги». По-перше. Статтею 16 Закону зазначено перелік електронних довірчих послуг, однак Законом не надається визначень або склад вказаних довірчих послуг, натомість деталізують послуги, які не ввійшли в визначений склад довірчих послуг, а саме:

1) кваліфікована електронна довірча послуга створення, перевірки та підтвердження кваліфікованого електронного підпису чи печатки;

2) кваліфікована електронна довірча послуга формування, перевірки та підтвердження чин-

ності кваліфікованого сертифіката автентифікації веб-сайту;

3) кваліфікована електронна довірча послуга формування, перевірки та підтвердження чинності кваліфікованого сертифіката електронного підпису чи печатки;

4) кваліфікована електронна довірча послуга реєстрованої електронної доставки;

5) кваліфікована електронна довірча послуга формування, перевірки та підтвердження кваліфікованої електронної позначки часу;

6) кваліфікована електронна довірча послуга зберігання кваліфікованих електронних підписів, печаток та сертифікатів, пов'язаних із цими послугами.

Така колізія авторами закону мотивується застосуванням правила законотворення «від загального до часткового», оскільки вважається, що кваліфікований електронний підпис є похідним поняттям від удосконаленого електронного підпису: «Кваліфікований електронний підпис – удосконалений електронний підпис, який створюється з використанням засобу кваліфікованого електронного підпису і базується на кваліфікованому сертифікаті відкритого ключа». Така правова конструкція досить непевно ототожнює електронні довірчі послуги і кваліфіковані електронні довірчі послуги, що потребує внесення доповнень та уточнень у даний Закон із метою уникнення неоднозначного трактування вказаних дефініцій.

Розділом також регламентується: діяльність кваліфікованих надавачів електронних довірчих послуг, використання електронних довірчих послуг, порядок ідентифікації особи під час формування та видачі кваліфікованого сертифіката відкритого ключа, алгоритм набуття статусу кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг, особливості надання кваліфікованих електронних довірчих послуг центральним засвідчувальним органом тощо.

Слід зазначити, що, на відміну від Закону України «Про електронний підпис», у Законі України «Про електронні довірчі послуги» питанню міжнародного співробітництва та визнанню іноземних електронних довірчих послуг присвячено Розділ VI. Так, статтею 37 визначено, що Україна бере участь у міжнародному співробітництві у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації на основі міжнародних договорів України та в порядку, встановленому законом. У порівнянні з попереднім Законом України «Про електронний підпис» актом у Законі України

«Про електронні довірчі послуги» застосовано більш розширений підхід до визнання іноземних сертифікатів ключів електронних підписів. Так, статтею 38 встановлено, що електронні довірчі послуги, що надаються відповідно до вимог нормативно-правових актів, що регулюють правові відносини у сфері електронних довірчих послуг в іноземних державах, визнаються в Україні електронними довірчими послугами того самого виду в разі відповідності хоча б одній із таких умов:

1) кваліфікований надавач електронних довірчих послуг іноземної держави відповідає вимогам цього Закону, що підтверджується центральним засвідчувальним органом (або засвідчувальним центром у разі надання електронних довірчих послуг у банківській системі України та під час здійснення переказу коштів);

2) кваліфікований надавач електронних довірчих послуг внесений до Довірчого списку держави, з якою Україна уклала відповідний двосторонній або багатосторонній міжнародний договір.

Законом України встановлюється норма, згідно з якою електронні довірчі послуги не можуть визнаватися недійсними лише через те, що вони надані відповідно до вимог нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері електронних довірчих послуг в іноземних державах.

Крім того, Законом України визначено використання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу для забезпечення визнання в Україні електронних довірчих послуг, іноземних сертифікатів відкритих ключів, що використовуються під час надання юридично значущих електронних послуг у процесі взаємодії між суб'єктами різних держав, встановлюється окремим Порядком, який затверджує Кабінет Міністрів України.

Визначений у Законі України «Про електронні довірчі послуги» загальний принцип визнання як іноземних довірчих послуг та сертифікатів, так і транскордонних довірчих послуг у цілому є недосконалим. Зокрема, в законодавстві не надається правових визначень базових дефініцій, не повністю визначені інституційні питання у сфері довірчих послуг. Усе це створює певні бар'єри та проблеми на шляху співпраці українських юридичних та фізичних осіб, громадських та державних організацій зі своїми партнерами у світі шляхом здійснення безпечних, надійних і простих транскордонних електронних операцій та послуг із застосуванням електронних довірчих послуг, електронних підписів та їх сертифікатів.

На сьогодні більшість нормативних актів, які мають впорядкувати правову базу після набрання в листопаді 2018 року чинності Закону України «Про електронні довірчі послуги», відсутні або потребують корінних змін.

Такий стан Українського законодавства створює низький рівень довіри до електронного підпису, електронних операцій та електронних довірчих послуг, стримує споживачів здійснювати цілісні електронні операції між підприємствами, громадянами і державними органами, запроваджувати й приймати нові послуги. Відсутність технічної сумісності форматів удосконалених та кваліфікованих електронних підписів для доступу до електронних послуг не надає доступу до транскордонного використання засобів електронної ідентифікації та онлайн-послуг і стримує подальший розвиток транскордонних електронних операцій між Україною і країнами світу.

**Висновки.** Українська законодавча система, що регулює юридичну і технічну сфери застосування електронних підписів, є досить розвинутою. Тільки перелік та аналіз їх у межах однієї роботи займає великий обсяг. Нині в структурі даного законодавства здійснюється активне формування нової нормативної бази. Характерна спрямованість законотворців у напрямку виключно інтеграції українського законодавства в законодавче поле Європейського союзу та ігнорування інтеграції у світові структури. Розвиток нормативної бази в одному напрямку створює юридичні та технічні проблеми у вітчизняній галузі електронного підпису та електронних довірчих послуг, а саме в питанні відсутності правових механізмів забезпечення визнання іноземних сертифікатів електронних підписів та іноземних електронних довірчих послуг.

У рамках науки інформаційного права існує потреба глибокого порівняльного аналізу міжнародного, світового та законодавства окремих країн у галузі електронних підписів для визначення подібностей та відмінностей, колізій та спорідненості правових норм, із урахуванням практик їх застосування. У цьому сенсі українські правознавці та фахівці інформаційного права повинні забезпечити передумови створення унікальної моделі правового та технічно-юридичного регулювання вітчизняної інфраструктури відкритого ключа, яка забезпечить швидку інтеграцію національних та іноземних електронних довірчих послуг у транскордонному режимі.

**Список літератури:**

1. Типовой закон ЮНСИТРАЛ об электронной торговле // Издание Организации Объединенных Наций No R.99.V.4.[веб-сайт]. 1996. URL: [http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/electcom/05-89452\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/electcom/05-89452_Ebook.pdf) (дата звернення 12.06.2018).
2. UNCITRAL Model Law on Electronic Signatures with Guide to Enactment 2001 // United Nations Publication Sales No. E.02.V.8 ISBN 92-1-133653-8. [веб-сайт]. 2002. URL: <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/electcom/ml-elecsig-e.pdf> (дата звернення 12.06.2018).
3. Директива 1999/93/ЄС Європейського парламенту та Ради «Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства» від 13 грудня 1999 року // Верховна Рада України. [веб-сайт]. 1999. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_240](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_240) (дата звернення 12.06.2018).
4. REGULATION (EU) No 910/2014 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 July 2014 // Official Journal of the European Union [веб-сайт]. 201. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1527856717659&uri=CELEX:32014R0910> (дата звернення 18.06.2018).
5. ДСТУ 4145 – 2002. Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевірка. Київ. 2002. Держстандарт України [веб-сайт]. 2003. URL: [http://gostshifr.url.ph/dstu\\_4145\\_2002.pdf](http://gostshifr.url.ph/dstu_4145_2002.pdf). (дата звернення 19.06.2018).
6. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 № 852-IV/Верховна рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/852-15> (дата звернення 29.06.2018).
7. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/851-15> (дата звернення 29.06.2018).
8. Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган: Постанова від 28 жовтня 2004 р. № 1451/ Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-%D0%BF> (дата звернення 01.07.2018).
9. Про визначення сфер діяльності, в яких центральні органи виконавчої влади здійснюють функції технічного регулювання: Постанова від 16 грудня 2015 р. № 1057 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1057-2015-%D0%BF> (дата звернення 29.06.2018).
10. Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган: Постанова від 28 жовтня 2004 р. Кабінет Міністрів України № 1451. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-%D0%BF> (дата звернення 11.07.2018).
11. Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів: Постанова від 13 липня 2004 р. № 903 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/903-2004-%D0%BF> (дата звернення 11.07.2018).
12. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова від 28 жовтня 2004 р. № 1452 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-%D0%BF> (дата звернення 08.06.2018).
13. Про прийняття європейських стандартів як національних стандартів України та скасування національних стандартів України»: Наказ від 29 грудня 2014 року № 1483 / Міністерство економічного розвитку України. URL: [http://csm.kiev.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3679%3A-2014-&catid=125%3A2016-10-17-07-47-05&Itemid=89&lang=uk](http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3679%3A-2014-&catid=125%3A2016-10-17-07-47-05&Itemid=89&lang=uk). (дата звернення 10.06.2018).
14. Про внесення змін до наказу Міністерства юстиції України, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку: Наказ 29.03.2017 № 1017/5/206/ Міністерство Юстиції України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/en/z0422-17>.
15. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>. (дата звернення 18.06.2018).

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИЗНАНИЯ ИНОСТРАННЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ ДОВЕРИТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ**

*В статье проанализировано законодательство Украины, регулирующее правоотношения, возникающие при использовании электронной подписи, и функционирование национальной инфраструктуры открытого ключа. Исследованы проблемы, которые возникнут после вступления в силу Закона Украины «Об электронных доверительных услугах». Разработаны рекомендации и предложения по решению проблем, связанных с применением электронных доверительных услуг.*

**Ключевые слова:** компрометация, личный ключ, подписчик, электронная подпись, электронные доверительные услуги.

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RECOGNITION OF FOREIGN  
ELECTRONIC TRUST SERVICES IN UKRAINE**

*The article analyzes the legislation of Ukraine regulating the legal relations that arise when using the electronic signature and regulates the functioning of the national public key infrastructure. The problems that will arise after the enactment of the Law of Ukraine «On Electronic Trust Services» came into force. Recommendations and suggestions for solving problems related to the use of electronic trust services are developed.*

**Key words:** *compromise, personal key, signer, digital signature, electronic trusted services.*

**Куліш А.М.**

Сумський державний університет

**Убілава Д.Р.**

Сумський державний університет

## МІСЦЕ І РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ, ЩО ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ЕКОНОМІЧНУ БЕЗПЕКУ ДЕРЖАВИ

*У статті розглянуто функціональне навантаження Генеральної прокуратури України, як суб'єкта, що бере участь у забезпеченні економічної безпеки держави. Досліджено проблеми правового регулювання питання участі Генеральної прокуратури України у забезпеченні економічної безпеки держави. Виявлено проблему відсутності законодавчого закріплення поняття економічної безпеки та відсутності стратегії забезпечення економічної безпеки України.*

**Ключові слова:** економічна безпека держави, Генеральна прокуратура України, суб'єкти забезпечення економічної безпеки держави, стратегія економічної безпеки.

**Постановка проблеми.** Економічна безпека держави це важливе підґрунтя політичної, військової, інформаційної, у загальному вигляді – національної безпеки держави. Протидія економічній злочинності, що є основною загрозою економічній безпеці, як напрямок забезпечення економічної безпеки держави, здійснюється уповноваженими на те суб'єктами, серед яких вагоме місце займають органи прокуратури України. Економічна безпека держави – явище динамічне, що знаходиться у постійному русі, і залежить від різноманітних факторів, загроз, ризиків, від економічної політики держави тощо. Функціональне навантаження Генеральної прокуратури визначає її місце і роль у державному механізмі. Стаття 17 Конституції України передбачає, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави [6], які вона виконує через відповідні органи влади, серед яких Генеральна прокуратура України. Тобто зазначеною статтею, Конституцією обов'язок забезпечення економічної безпеки держави покладено на всі її органи, у тому числі й на органи прокуратури, на чолі з Генеральною прокуратурою України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика національної безпеки для України на сьогодні в умовах військово-збройного кон-

флікту стоїть особливо гостро. Рівень економічних загроз зараз на стільки високий, що питання економічної безпеки нашої держави потребує стратегічного вирішення. У рамках забезпечення виконання функцій держави одним із ключових напрямків є розв'язання питань економічної безпеки. Зазначена проблематика досліджується вітчизняними науковцями з самого початку здобуття незалежності нашою державою, оскільки національна безпека, а економічна безпека як її складова, один із вагомих факторів незалежності та суверенітету. Свої праці зазначеній тематиці присвячували такі науковці, як: О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Гаруст, В. Голіна, О. Литвак, М. Мельник, О. Прокопенко, І. Рєвак, О. Резнік та ін.

**Постановка завдання.** Метою даного дослідження є з'ясування сутності поняття «економічна безпека держави» та рівня правового регулювання забезпечення економічної безпеки в Україні, а також визначення місця і ролі Генеральної прокуратури України, як суб'єкта, що бере участь у забезпеченні економічної безпеки держави, серед інших суб'єктів, які безпосередньо уповноважені на забезпечення економічної безпеки України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Правоохоронна діяльність держави полягає у забезпеченні правопорядку у суспільстві, дотримання верховенства права та законності у державі, і реалізується через відповідну сис-

тему правоохоронних органів держави. Кожен правоохоронний орган держави, відповідно до наданих йому функцій та предметних повноважень, спеціалізується на забезпеченні певного напрямку загального механізму забезпечення економічної безпеки держави. Звертаючись до генези виникнення поняття економічна безпека, то вперше воно починає з'являтися у 70-х роках ХХ століття на просторах капіталістичних високорозвинених країн і набуло широкого вжитку, охоплюючи якомога більше сфер життєдіяльності людини. Під впливом розвитку міжнародного права у 80-х роках ХХ століття, у рамках прийнятої 40-ю сесією ГА ООН (1985 р.) резолюції «Міжнародна економічна безпека», зазначене поняття набуло свого закріплення, що спричинило подальшу його імплементацію у національне законодавство держав-членів ООН. Вагомий внесок у становлення і розвиток в Україні поняття та розуміння економічної безпеки належить Г. Пастернаку-Таранушенку, який у 1994 році написав підручник «Економічна безпека держави». Нині науковці наводять різноманітні за широтою та змістом поняття економічної безпеки держави. Зокрема, на думку Д.С. Барабаншикової, економічна безпека країни – це складна багатофакторна категорія, яка характеризує здатність національної економіки до розширеного самовідтворення з метою збалансованого задоволення потреб власного населення держави на визначеному рівні; протистояння дестабілізуючій дії різноманітних чинників, внутрішніх та зовнішніх, а також з метою забезпечення конкурентоспроможності національної економіки у світовій системі господарювання. У зв'язку з чим, автор пропонує економічну безпеку країни трактувати як «поєднання економічної безпеки держави, тобто безпеки макrorівня, і економічної безпеки економічних суб'єктів, тобто безпеки мікрорівня» [2]. Економічна безпека, на думку О.Б. Андрєєвої, є триединою функцією, кожна складова якої є одночасно і суб'єктом, і об'єктом процесу її забезпечення. Крім того, автор зазначає, що ефективність процесу забезпечення економічної безпеки залежить як від рівня адекватності державних інституцій, завданням покладених на них Конституцією функцій, так й від характеру й масштабів зовнішніх загроз та викликів [1, с. 44]. Досить широке за змістом визначення економічної безпеки надає Н.М. Попадинець, це «сукупність умов, що забезпечують незалежність національної економіки, її стабільність і

стійкість, здатність до постійного відновлення і самовдосконалення, здатність економіки забезпечувати ефективне задоволення ендогенних та екзогенних суспільних потреб» [8, с. 21]. І.О. Матвійчук у своєму дослідженні зосереджує увагу на тому, що в ієрархічному вигляді економічна безпека має такий вигляд: глобальна економічна безпека, міжнародна економічна безпека, національна економічна безпека, економічна безпека регіону, економічна безпека підприємства (фірми) та економічна безпека особистості. При цьому, економічна безпека держави, з одного боку, – це надсистема, що складається із систем різних напрямів (які, відповідно, мають свою внутрішню структуру). З іншого, економічна безпека – це складова національної безпеки держави. Водночас економічна безпека може розглядатись як підсистема міжнародної економічної безпеки, що, у свою чергу, є складовою надсистеми міжнародної безпеки [7].

Політика національної безпеки нашої держави, у тому числі й економічної безпеки, ґрунтується на повазі до норм і принципів міжнародного права, міжнародних нормативно-правових документів, ратифікованих нашою державою у встановленому порядку. Україна захищатиме свої фундаментальні цінності, визначені Конституцією та законами України, до яких належать: незалежність, територіальна цілісність і суверенітет, гідність, демократія, людина, її права і свободи, верховенство права, забезпечення добробуту, миру та безпеки. Їх захист забезпечують ефективні Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, розвідувальні, контррозвідувальні і правоохоронні органи держави, динамічний розвиток економіки України. Відповідно до Указу Президента України від 26.05.2015 № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» [12], визнано, що на сьогодні існує ряд загроз з боку зовнішнього агресора економічній безпеці нашої держави. У зв'язку з цим Стратегією передбачено напрямки забезпечення економічної безпеки України. Стратегія передбачає, що основоположною метою економічної безпеки держави є проведення реформ, змістом яких є подолання бідності і надмірного майнового розшарування у суспільстві, наближення соціальних стандартів до рівня держав Центральної і Східної Європи – членів ЄС, досягнення економічних критеріїв, необхідних для набуття Україною членства в ЄС.

Ключовою умовою нової якості економічного зростання є забезпечення економічної безпеки шляхом:

- деолігархізації, демонополізації і дерегуляції економіки, захисту економічної конкуренції, спрощення й оптимізації системи оподаткування, формування сприятливого бізнес-клімату та умов для прискореного інноваційного розвитку;
- ефективного застосування механізму спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), унеможливлення контролю стратегічних галузей капіталом держави-агресора;
- створення найкращих у Центральній і Східній Європі умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки, зокрема в енергетичний і транспортний сектори, як інструменту забезпечення національної безпеки;
- забезпечення готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії;
- розвитку оборонно-промислового комплексу як потужного високотехнологічного сектору економіки, здатного відігравати ключову роль в її прискореній інноваційній модернізації;
- юридичного захисту у міжнародних інституціях майнових інтересів фізичних і юридичних осіб України та Української держави, порушених Росією;
- підвищення стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків;
- забезпечення цілісності та захисту інфраструктури в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду;
- ефективного використання бюджетних коштів, міжнародної економічної допомоги та ресурсів міжнародних фінансових організацій, дієвого контролю за станом державного боргу;
- стабілізації банківської системи, забезпечення прозорості грошово-кредитної політики та відновлення довіри до вітчизняних фінансових інститутів;
- системної протидії організованій економічній злочинності та «тінізації» економіки на основі формування переваг легальної господарської діяльності та водночас консолідації інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації.

Оскільки забезпечення економічної безпеки держави є безпосереднім обов'язком держави в особі її органів влади, то відповідно можна визначити, що суб'єктами забезпечення економічної безпеки держави є: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, Національний банк України, суди загальної юрисдикції, прокуратура України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Служба безпеки України, Державна прикордонна служба України, громадяни України та їх об'єднання. При цьому, у зазначеній системі суб'єктів, є такі, які спеціально створені для забезпечення економічної безпеки держави, а є такі, які беруть участь у забезпеченні економічної безпеки держави. Генеральна прокуратура України у цій системі суб'єктів є уповноваженим органом, що бере участь у забезпеченні економічної безпеки. До такого висновку дозволяє дійти положення статті 9 Закону України «Про основи національної безпеки України» [10], якою визначено, що прокуратура України здійснює свої повноваження у сфері забезпечення національної безпеки, у тому числі й економічної у межах повноважень, наданих їй Конституцією та Законом України «Про прокуратуру» [11]. О.С. Ішук під адміністративно-правовим статусом органів прокуратури визначає «регламентоване адміністративними нормами, нормами, що містяться в органічних законах про прокуратуру та судоустрій, кодексах та інших нормативно-правових актах становище органів прокуратури, яке характеризується сукупністю їх прав, обов'язків, форм, принципів, гарантіями діяльності та відповідальністю» [5, с. 92]. Реформування органів прокуратури у 2016 році суттєво змінили її функціональне навантаження, у тому числі і у напрямку забезпечення економічної безпеки держави. Так, за новою моделлю української прокуратури було скасовано її функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, обмежено функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина межами представницької діяльності прокуратури, підтверджено норми КПК України щодо збереження функції досудового слідства до моменту початку роботи Державного бюро розслідувань України. У підсумку, ці зміни відповідають побажанням Ради Європи і слугуватимуть наближенню української прокуратури до міжнародних стандартів функціонування цього органу. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо пра-



восуддя)» на органи прокуратури покладено такі функції: 1) підтримання публічного обвинувачення у суді; 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; 3) представництво інтересів держави у суді у виключних випадках і у порядку, визначеному у законі [9]. Можна зазначити, що ці функції безпосередньо впливають на здійснення прокуратурою своїх повноважень щодо забезпечення економічної безпеки держави. Як зазначають О.М. Резнік та А.А. Проценко, така функція органів прокуратури як представництво прокурором інтересів держави у суді полягає у здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів держави, у випадках та порядку, встановлених законом. При цьому прокурор здійснює представництво у суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [14]. Більше того, деякі автори, досліджуючи фінансово-економічну безпеку держави, висловлюють думку щодо необхідності створення самостійного окремого правоохоронного органу, діяльність якого і полягатиме саме у забезпеченні економічної безпеки держави. На тепер повноваження щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки держави розподілені між правоохоронними органами, які у деяких випадках дублюються, що негативно позначається на ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави, про що свідчать дані офіційної статистики, а відповідно підтверджують доцільність створення єдиного правоохоронного органу як суб'єкта забезпечення фінансово-економічної безпеки держави [13]. При цьому варто звернути увагу, що економічна безпека саме держави є пріоритетом діяльності такого органу, оскільки економічна безпека особи є предметом діяльності Національної поліції України, і необхідності дублювати такі повноваження немає.

Відповідно до Звіту Генеральної прокуратури України за січень-червень 2018 року «Про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами

економічної діяльності», органами прокуратури за вказаний період було обліковано 33 338 кримінальних правопорушень, якими встановлено суму матеріальних збитків 564 685, 23 тис. грн., з яких 241 055, 72 тис. грн. на сьогодні уже відшкодовано [3]. Також у Звіті Генеральної прокуратури України за 6 місяців 2018 року «Про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, по кримінальних правопорушеннях, в яких досудове розслідування проводилося слідчими органів прокуратури», кількість таких лише за перше півріччя становить 141, якими встановлено суму легалізованих коштів у розмірі 591 644 016 грн [4]. Таким чином, прослідковується роль органів прокуратури у процесі забезпечення економічної безпеки держави, шляхом запобігання, виявлення, припинення правопорушень у сфері економіки.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного дослідження можна зазначити, що правове регулювання економічної безпеки держави потребує вдосконалення. Зокрема необхідно законодавчо закріпити дефініцію «економічна безпека держави», оскільки без чіткого визначення розуміння цього поняття складно привести до відповідності заходи його правового забезпечення, через це і виникають проблеми у розмежуванні компетенції органів державної влади щодо забезпечення економічної безпеки України. Також необхідно розробити загальнодержавну стратегію економічної безпеки держави, де чітко визначити суб'єктів її забезпечення, їх правовий статус. Щодо адміністративно-правового статусу Генеральної прокуратури України як суб'єкта забезпечення економічної безпеки держави необхідно вдосконалити функціональний блок цього статусу, тобто безпосередньо у цілях, завданнях та функціях Генеральної прокуратури передбачити функції із забезпечення економічної безпеки держави, оскільки у Законі України «Про основи національної безпеки України» передбачена участь прокуратури України у забезпеченні національної безпеки, у тому числі й економічної. Діяльність прокуратури як правоохоронного органу держави у межах реалізації своїх функцій щодо підтримання обвинувачення у суді, представництва інтересів держави у суді, безпосередньо охоплює і забезпечення економічної безпеки держави. З показників діяльності органів прокуратури чітко видно, що ті нищівні збитки, що завдані нашій державі, і які повернуті до бюджету нашої держави завдяки діяльності органів прокуратури і є визначальним показником забезпечення економічної безпеки держави органами прокуратури.

**Список літератури:**

1. Андрєєва О.Б. Забезпечення економічної безпеки у контексті реалізації «європейського вибору». Збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції «Актуальні питання фінансової системи держави». Харків. 21 лютого 2014 р. С. 44-47.
2. Барабанщикова Д.С. Державна стратегія економічної безпеки України. URL: [http://www.rusnauka.com/22\\_NIOBG\\_2007/Economics/23149.doc.htm](http://www.rusnauka.com/22_NIOBG_2007/Economics/23149.doc.htm).
3. Звіт Генеральної прокуратури України про кримінальні правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності за січень-червень 2018 року. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113655&libid=100820&c=edit&c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113655&libid=100820&c=edit&c=fo).
4. Звіт Генеральної прокуратури України про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом за січень-червень 2018 року. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113655&libid=100820&c=edit&c=fo#](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113655&libid=100820&c=edit&c=fo#).
5. Ішук О.С. Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; теорія управління». Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2011. 214 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996р.: за станом на 01.01.2018 р. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1996. № 30. С. 43.
7. Матвійчук І.О. Інституціоналізація управління економічною безпекою держави. № 2. 2012. URL: [www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64.exe](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe).
8. Попадинець Н.М. Основні чинники забезпечення економічної безпеки України. Економіка та управління національним господарством. Вип. 2. 2016. С. 20-23.
9. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 28, ст. 532.
10. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 39. ст.351.
11. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2015. № 2-3. Ст. 12.
12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015.
13. Резнік О.М. Реформування правоохоронних органів в аспекті забезпечення фінансово-економічної безпеки держави. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/44829/1/Reznik\\_reformuvannya\\_law\\_enforcement\\_agencies\\_in\\_terms\\_of\\_providing\\_financial\\_and\\_economic\\_security.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/44829/1/Reznik_reformuvannya_law_enforcement_agencies_in_terms_of_providing_financial_and_economic_security.pdf).
14. Резнік О.М., Проценко А.А. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури як суб'єкта захисту фінансової системи України. Medzinarodna vedecko-practicka konferencia, Vysoka skola Danubius, Sladkovicovo, Slovenska republika, 28-29 oktobra 2016. 141 с.

**МЕСТО И РОЛЬ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ ЭКОНОМИЧЕСКУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА**

*В статье рассмотрена функциональная нагрузка Генеральной прокуратуры Украины, как субъекта, участвующего в обеспечении экономической безопасности государства. Исследованы проблемы правового регулирования относительно вопросов участия Генеральной прокуратуры Украины в обеспечении экономической безопасности государства. Обнаружена проблема отсутствия законодательного закрепления понятия экономической безопасности и отсутствия стратегии обеспечения экономической безопасности Украины.*

**Ключевые слова:** экономическая безопасность государства, Генеральная прокуратура Украины, субъекты обеспечения экономической безопасности государства, стратегия экономической безопасности.

**LOCATION AND THE ROLE OF THE PROSECUTOR'S GENERAL OFFICE OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF SUBJECTS ENSURING ECONOMIC SECURITY OF THE STATE**

*The article deals with the functional load of the Prosecutor's General Office of Ukraine as a participant in ensuring the economic security of the state. The problems of legal regulation of the participation of the Prosecutor's General Office in ensuring the economic security of the state are investigated. The problem of the lack of legislative consolidation of the concept of economic security and the absence of a strategy for ensuring economic security of Ukraine was revealed.*

**Key words:** economic security of the state, Prosecutor's General Office of Ukraine, subjects of ensuring economic security of the state, strategy of economic security.

**Міщенко Т.М.**

Сумський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр  
МВС України

## АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМ БОРОТЬБИ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ З КОРУМПОВАНИМИ ЗВ'ЯЗКАМИ В УКРАЇНІ

*У статті розглянуто актуальні проблеми необхідності посилення боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, як стратегічного напрямку реформування системи правоохоронних органів, судоустрою та судочинства і у рамках забезпечення національної безпеки держави. Визначено групи причин існування корумпованих зв'язків в українському суспільстві та загрози, що спричинює організована злочинність з корумпованими зв'язками державі і суспільству.*

**Ключові слова:** організована злочинність, корумповані зв'язки, заходи боротьби з організованою злочинністю, стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів.

**Постановка проблеми.** У контексті реформування основоположних інститутів держави, у тому числі й реформування правоохоронної діяльності державних органів, актуальності набирає тема боротьби з організованою злочинністю, з корумпованими зв'язками, яке місце на сьогодні вона займає у діяльності оновлених правових інститутів. Аналіз сучасного стану боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками свідчить про постійне зростання даного анти-суспільного явища в Україні. Це підтверджується щорічними звітами Генеральної прокуратури України «Про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями». Відповідно до Звіту Генеральної прокуратури України, за січень-червень 2018 року було виявлено 194 організованих групи і злочинних організації, з них з корумпованими зв'язками 12. Майже 50 відсотків організованих груп і злочинних організацій з корумпованими зв'язками мають такий зв'язок саме з органами державної влади та управління [3]. Такий стан речей обумовлює необхідність розгляду питання боротьби з організованою злочинністю, з корумпованими зв'язками як стратегічного напрямку реформування судової та правоохоронної системи нашої держави. Організована злочинність здійснює своє проникнення до органів державної влади і управління через механізм корупції, головною метою таких дій є досягнення своїх злочинних цілей. Державна антикорупційна

політика України на сьогодні максимально зосереджена на подоланні корупції у державі.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зосередження уваги науковців на тематиці протидії корупції продовжує свою сталу тенденцію, цій проблемі приділяється увага у різноманітних її проявах. Проте і досі проблема організованої злочинності з корумпованими зв'язками знаходиться на дуже низькому науково-теоретичному рівні її дослідження. Зокрема, Б.В. Єрошенко досліджував вплив корумпованих зв'язків організованих груп і злочинних організацій на регуляторну політику у сфері страхування. Окремі аспекти боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками на національному та міжнародному рівні досліджувалися такими вченими та практиками як: Н.Є. Міняйло, О.Ю. Шостко, О.З. Жовнір, О.І. Медведько, Г. Шнайдер, В.В. Ремський, В.В. Неволя та ін.

**Постановка завдання.** Метою даного дослідження є аналіз положень оновленого процесуального та іншого законодавств, що пов'язане з реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, що містить стратегічні положення щодо боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** В умовах збройного конфлікту на території нашої держави, окупації частини території держави, збільшується вразливість України перед орга-

нізованою злочинністю. Стратегічне визнання пріоритету національної безпеки України зумовлює актуальність розгляду питання боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, як основної загрози конституційному ладу, національній безпеці та економіці нашої держави, правопорядку, утвердженню верховенства права і законності у суспільстві. Ефективність функціонування органів державної влади, уповноважених на боротьбу з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, чітке визначення їх компетенції, розподіл повноважень та врегулювання питання механізму їх взаємодії дозволить більш ефективно та якісно реагувати на внутрішні та зовнішні загрози державі, а також підвищити результативність заходів боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, покращити криміногенну ситуацію у державі та підвищити рівень довіри громадян до державних інститутів. Питання визначення проблемних аспектів у діяльності органів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією, внаслідок їх реформування, вдосконалення заходів боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, пошук нових форм та методів боротьби з нею, з урахуванням міжнародно-правового досвіду зумовлює необхідність проведення комплексного дослідження у даному напрямку. На сьогодні значна увага прикута до реформування судової системи та суміжних правових інститутів, як основоположних інститутів гарантування забезпечення та дотримання прав людини і громадянина. У проголошеному Указі Президента України «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки» від 20.05.2015 № 276/2015 [5], своє відображення знайшла і проблематика боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Зокрема, у системі заходів та завдань передбачено підвищення рівня ефективності роботи судових та правоохоронних органів у боротьбі з організованою злочинністю та випадками корупції, для реалізації якого необхідно: розробка внутрішніх механізмів підвищення відповідальності і протидії корупції у судовій системі та органах прокуратури; проведення досліджень, аналіз управління ризиками для виявлення злочинів і розробка заходів їхнього попередження; вдосконалення матеріальної та процесуальної законодавчої бази для наближення українського законодавства до Acquis ЄС у секторі кримінальної юстиції, особливо законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю,

зокрема розробка дієвих механізмів і процедури повернення доходів, отриманих злочинним шляхом; розширення співпраці між органами розслідування злочинів на державному та міжнародному рівнях, у тому числі розширення співпраці з Європейським бюро судової співпраці, іншими установами та країнами – членами ЄС.

Загалом можна зазначити, що суспільна небезпечність організованої злочинності з корумпованими зв'язками, полягає у тому, що це негативне явище:

- здійснює негативний вплив на функціонування державного апарату шляхом встановлення корумпованих зв'язків, тим самим підриваючи авторитет держави, державної влади, довіру громадян до органів державної влади, як політичного інституту, становить загрозу національній безпеці держави, конституційному ладу, установленому у нашій державі;

- прямо порушує гарантовані конституцією права та свободи людини і громадянина, що зазнають особистих моральних та матеріальних страждань, нищівних збитків від організованої злочинної діяльності, втрачаючи при цьому віру у демократичні й гуманістичні цінності;

- порушує загальнодержавні принципи верховенства права;

- призводить до гальмування й викривлення політичних, правових і соціально-економічних реформ, перешкоджає становленню правової держави, громадянського суспільства, становить перешкоду на шляху України до європейської та міжнародної інтеграції;

- гальмує розвиток ринкових відносин, насамперед у сфері середнього й малого бізнесу, і обмежує надходження інвестицій в економіку країни, створює загрозу економічній безпеці держави;

- заважає формуванню партнерських відносин між владою й суспільством, порушує встановлений нормативно-правовою базою порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади та місцевого самоврядування, представниками підприємницьких структур саме через існування корумпованих зв'язків;

- надає незаконні привілеї олігархічним групам, підпорядковує державну владу та суспільство їх інтересам;

- сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, отриманих незаконним шляхом, що живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;

– порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання та знищує духовні, моральні і суспільні цінності.

Б.В. Єрошенко зазначає, що виявлення ознак корумпованих зв'язків організованих груп і злочинних організацій в одній ситуації дозволяє визначити спосіб вчинення злочину економічного характеру, у другій – спосіб приховування слідів злочинної діяльності, у третій – спосіб легалізації доходів, одержаних протиправним шляхом, у четвертій – коло учасників організованої злочинної діяльності тощо [2]. Відповідно до статті 6 ЗУ «Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю», серед основних напрямів законодавцем виділено – «запобігання встановленню корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність» [4].

Проблеми боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками є актуальною для будь-якої держави, навіть економічно розвиненої. Але все ж більш нищівному впливу піддаються держави з кризовими економічними ситуаціями, соціально-політичною напругою та нестабільністю, у результаті чого відбувається дестабілізація політичного життя, порушення правопорядку у суспільстві, знецінення моральних засад існування суспільства, зростає рівень злочинності. Під впливом європейських прагнень України стати повноцінним членом міжнародної спільноти, у державі проводиться ряд реформ, які не завжди сприймаються суспільством, що ще більше загострює ризик зростання організованої злочинності з корумпованими зв'язками. Все через те, що організована злочинність чим більше розвивається, тим більше у неї виникає потреба у корумпованих зв'язках, зокрема для уникнення відповідальності, кримінально-правового переслідування. Т.В. Турчин вважає, що однією з кримінологічних ознак організованої злочинності є корумповані зв'язки. Автор зазначає, що високий рівень зв'язків із корумпованою частиною працівників органів державної влади та правоохоронних органів, дозволяє визнати корупцію одним із важливих чинників організованої злочинності, яка за певних обставин стає її зовнішньою складовою (створює групу зовнішньої підтримки). При цьому корумповані чиновники гарантують не лише безпеку організованим злочинним групам, а й сприяють здійсненню ними комерційних операцій, інформують про діяльність правоохоронних органів. Вони сприяють організованій злочинності у відмиванні грошей, що призводить до підриву економіки держави [6, с. 212]. Під корумпованими зв'язками Л. Аркуша пропонує розуміти взаємовигідні відносини між

окремими особами або організованими злочинними формуваннями і особами, що володіють владними, управлінськими і розпорядницькими повноваженнями у державній, підприємницькій і суспільній сферах, які спрямовані на використання службового статусу чи суспільного впливу останніх шляхом здійснення протиправних дій, і засновані для одержання різного роду благ, послуг, пільг і інших переваг. Крім того, автор звертає увагу на те, що поки є корупція, збережеться і організована злочинність, також як і наявність організованої злочинності обумовлює наявність і формування корумпованих зв'язків, через те, що наявна взаємозалежність виникнення та існування даних явищ [1, с. 46]. Досліджуючи проблему проникнення організованої злочинності до органів державної влади та управління через механізм корумпованих зв'язків, можна назвати причини, з метою яких здійснюється таке проникнення:

– адміністративно-управлінські (ця група причин обумовлена наявністю саме службових повноважень у сфері управління економікою та ресурсами, а також потребою у доступі до цінної економічної інформації, що є обмеженою у доступі);

– політичні (пов'язані з можливістю використувувати надані повноваження для задоволення приватних інтересів або лобіювання інтересів третіх осіб, а також прорахунками у політиці реформ, порушення їх послідовності, незавершеність реформ, нестабільність політичних інститутів, часте їх створення, заміна, ліквідація; як наслідок, постійний дисбаланс повноважень та функцій гілок влади);

– правові (проявляються через неефективність національної системи адміністративно-правових, кримінальних заходів боротьби з організованою злочинністю та корупцією, а також через недосконалість чинного законодавства, відсутність механізмів та прогалини у практичній його реалізації);

– економічні (пов'язані зі складною криміногенною та тіньовою економічною ситуацією у державі, низьким рівнем заробітної плати, складним переходом до ринкової економіки, податковій реформи, що «болоче» сприймаються населенням, часті кризові економічні явища);

– організаційно управлінські (пов'язані з можливістю державних службовців чи посадових осіб приймати рішення на свій розсуд, низька ефективність механізму притягнення таких осіб до відповідальності, можливість використання особистих зв'язків при заміщенні на посаді чи

просуванні по службі, низький рівень гарантування незалежності та самостійності на посаді, з неправильним використанням принципу субординації в управлінських відносинах; часта зміна та реформування структури органів державної влади, особливо виконавчої, що ускладнює їх діяльність, оскільки ліквідація одного органу і створення іншого потребують часових та фінансових затрат, що також призводить до частого дублювання повноважень або втрати важливого повноваження тим чи іншим органом, і як результат недосконалість законодавства чи неналежне його виконання);

– соціально-психологічні (нестійка громадянська позиція, низький рівень правосвідомості громадян, деморалізація суспільства, деформація менталітету під впливом усвідомлення можливості без зайвих зусиль та втрати часу вирішити будь-яке питання для задоволення особистих інтересів тощо).

Одним із заходів боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками є вдосконалення правового регулювання. Зокрема, стаття 4 ЗУ «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» передбачає, що законодавство України про боротьбу з організованою злочинністю базується на Конституції України і включає сам Закон, а також Кримінальний і Кримінальний процесуальний Кодекси України, Закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», «Про прокуратуру» та інші закони, міжнародно-правові угоди, ратифіковані нашою державою. Недоліком зазначеної статті вважаємо не віднесення до її змісту антикорупційного законодавства, оскільки організована злочинність з корумпованими зв'язками є найбільш небезпечним видом організованої злочинності, тому заходи боротьби з нею повинні поєднувати у собі як заходи боротьби з організованою злочинністю, так і заходи боротьби з корупцією, передбачені антикорупційним законодавством нашої держави.

Для реального забезпечення ефективності боротьби з організованою злочинністю необхідно належне державне фінансування та матеріально-технічне забезпечення органів, уповноважених на боротьбу з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, оскільки організована злочинна діяльність дуже потужна у своїх засобах досягнення цілей. Забезпечення максимального правового регулювання боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками. Крім

того, у рамках проведених реформ правоохоронних органів, судової системи, суміжних правових інститутів (прокуратура, адвокатура, система виконання судових рішень), необхідно звернути увагу на те, щоб вибудувати чітку систему державних органів по боротьбі з організованою злочинністю та впорядкуванням питання правової взаємодії цих органів з антикорупційними органами держави таким чином, щоб уникнути дублювання повноважень та забезпечити викриття і знищення корумпованих зв'язків, якими супроводжується організована злочинність.

**Висновки.** Отже, на підставі проведеного дослідження можна визнати, що подолання організованої злочинності з корумпованими зв'язками є пріоритетним стратегічним напрямком розвитку України у рамках забезпечення, насамперед національної безпеки та утвердження України як самостійної, незалежної суверенної держави, повноцінного члена міжнародної та європейської спільноти. Наявність організованої злочинності з корумпованими зв'язками обумовлено самим існуванням організованої злочинності, особливо це стосується злочинів тяжких та особливо тяжких. Чим більш широкий масштаб організованої злочинної діяльності, тим більше у неї потреби у корумпованих зв'язках, які б забезпечили їй безпеку та легалізацію коштів, одержаних злочинним шляхом. Тому боротьба з таким явищем як організована злочинність з корумпованими зв'язками повинна мати найбільш комплексний характер, що пов'язаний із заходами протидії корупції, боротьби з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом. Така діяльність потребує консолідації державних органів, що спеціально створені для боротьби з організованою злочинністю та беруть участь у боротьбі з нею, у тому числі й органи протидії корупції. При цьому необхідно зосередити увагу на тому, що державне управління у сфері організації боротьби з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, потребує не лише розв'язання питання діяльності правоохоронних органів у зазначеній сфері, а й в удосконаленні, пошуку шляхів розвитку горизонтальних зв'язків між суб'єктами, уповноваженими на боротьбу з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками. Адміністративно-правове регулювання у зазначеній сфері потребує не лише приведення до внутрішньої узгодженості законодавства, яке забезпечує боротьбу з організованою злочинністю з корумпованими зв'язками, а й його відповідності міжнародним нормативно-правовим актам та зобов'язанням нашої держави.

**Список літератури:**

1. Аркуша Л.І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків: дис. ... к.ю.н.: спец. 12.00.09. Одеса. 2001. 218 с.
2. Єрошенко Б.В. Вплив корумпованих зв'язків організованих груп і злочинних організацій на регуляторну політику у сфері страхування. URL: [https://www.google.com/url.irbisnbuv.gov.ua%26Image\\_file\\_name%3DPDF%2Fboz\\_2008\\_19\\_2.pdf&usg=AOvVaw1RHiuBhuRHYjquHzn4yaRX](https://www.google.com/url.irbisnbuv.gov.ua%26Image_file_name%3DPDF%2Fboz_2008_19_2.pdf&usg=AOvVaw1RHiuBhuRHYjquHzn4yaRX).
3. Звіт Генеральної прокуратури України Про результати боротьби з організованими групами та злочинними організаціями за січень-червень 2018 року. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113656&libid=100820&c=edit&c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113656&libid=100820&c=edit&c=fo).
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993. № 35, ст. 358.
5. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки: Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015.
6. Турчин Т.В. Організована злочинність: кримінологічна характеристика, детермінація й запобігання. Порівняльно-аналітичне право. № 4. 2016. С. 211–215.

**АКТУАЛІЗАЦІЯ ПРОБЛЕМ БОРЬБЫ С ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ С КОРРУМПИРОВАННЫМИ СВЯЗЯМИ В УКРАИНЕ**

*В статье рассмотрены актуальные проблемы усиления необходимости борьбы с организованной преступностью с коррумпированными связями, как стратегического направления реформирования системы правоохранительных органов, судоустройства и судопроизводства, а также в рамках обеспечения национальной безопасности государства. Определены группы причин существования коррумпированных связей в украинском обществе и угрозы, которые причиняет организованная преступность с коррумпированными связями государству и обществу.*

**Ключевые слова:** *организованная преступность, коррумпированные связи, меры борьбы с организованной преступностью, стратегия реформирования судоустройства, судопроизводства и смежных правовых институтов.*

**ACTUALIZATION OF THE PROBLEM OF STRUGGLE ORGANIZED CRIME WITH CORRUPTED COMMUNICATIONS IN UKRAINE**

*The article deals with the actual problems of strengthening the need to fight organized crime with corrupt connections as a strategic direction for reforming the system of law enforcement agencies, the judiciary and justice and within the framework of ensuring the national security of the state. The groups of reasons for the existence of corrupt connections in the Ukrainian society and the threats posed by organized crime with corrupt ties to the state and society have been identified.*

**Key words:** *organized crime, corrupt connections, measures to combat organized crime, strategy for reforming the judiciary, justice and related legal institutes.*

*Небесна М.О.*

Університет державної фіскальної служби України

## КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

*У статті наведено результати авторської спроби здійснити класифікацію адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування. Визнано, що ознакам природної класифікації відповідатиме групування адміністративних актів за ознакою їхнього змісту. Оскільки зміст адміністративного акта безпосередньо впливає на юридичні наслідки його прийняття та функції у правовому регулюванні, їх також варто віднести до основних критеріїв класифікації. Інші критерії, такі як форма акта, наявність адміністративного розсуду, суб'єкт прийняття та виявлення ініціативи, дають змогу сформуувати допоміжну класифікацію та більш глибоко дослідити взаємозв'язки адміністративних актів.*

**Ключові слова:** адміністративні акти, контролюючі органи, класифікація, тлумачення, правозастосування.

**Постановка проблеми.** Контролюючі органи у сфері оподаткування у своїй повсякденній діяльності видають досить велику кількість адміністративних актів, що відрізняються за змістом, формою, суб'єктами видання, юридичними наслідками. Привести їх сукупність до певної визначеності та єдності, за справедливим твердженням В.М. Сирих, неможливо без застосування такого методу наукового пізнання, як класифікація [1, с. 282].

Класифікація є видом поділу поняття, але вона відрізняється від звичайного поділу. Класифікація є таким поділом, у якому рід поділяється на види, види – на підвиди і так далі. За допомогою класифікації здобувають струнку систему розміщення тих чи інших предметів за класами [2, с. 87].

Метою використання методу класифікації під час дослідження адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування є систематизація та організація знань про адміністративні акти для їх розмежування та порівняння, а також використання отриманих знань під час удосконалення чинного законодавства. За справедливим твердженням О.О. Мандюка, практичне значення класифікації індивідуальних адміністративних актів полягає в тому, що різні групи актів у зв'язку з наявністю тих чи інших специфічних ознак повинні мати відмінне правове регулювання, та, відповідно, практика їх застосування безпосередньо залежить від того, до якої категорії актів вони будуть віднесені [3, с. 49].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на значення класифікації як методу наукового пізнання правових явищ, питання класифікації адміністративних актів навряд чи є новим. Однак через відсутність єдності серед учених у розумінні змісту та обсягу поняття «адміністративний акт» нині існує досить велика кількість підходів до класифікації названого правового явища, що призводить до фактичного перерахування видів адміністративних актів за певною ознакою (так звана допоміжна класифікація). Незважаючи на постійно увагу вчених до питань групування та типологізації адміністративних актів, формування їх природної класифікації як розподілу предметів або явищ за групами (класами) на основі їхніх істотних ознак [2, с. 87] залишається актуальним і надалі. Стосовно ж класифікації адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування, то варто вказати, що це питання не стало предметом наукових досліджень.

**Постановка завдання.** Відповідно, метою дослідження є формування природної класифікації адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування, що дасть змогу виявити зв'язки між ними, встановити прогалини у їх правовому регулюванні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проведення класифікації вимагає пошуку належних критеріїв поділу змісту поняття. Такими варто визнати найістотніші ознаки поняття, що визначають характер усіх останніх ознак предметів, котрі



класифікуються, і дають змогу установити для кожного класу чітко визначене, постійне місце серед інших класів [2, с. 87].

Отож формування класифікаційних критеріїв повинне відбуватись із урахуванням суттєвих ознак, що входять до змісту поняття адміністративного акта контролюючих органів у сфері оподаткування, серед яких варто, перш за все, вказати на зміст акта, його юридичні наслідки та функції у правовому регулюванні.

За змістом адміністративні акти контролюючих органів у сфері оподаткування поділяються на дві групи: правозастосовні та інтерпретаційні.

Правозастосовні акти – ті, за допомогою яких реалізуються елементи норм права, виникають, змінюються, припиняються права й обов'язки суб'єктів права. Правозастосовні акти піддавались детальному розгляду у наукових працях як із теорії держави та права, так і з адміністративного права. Більший дослідницький інтерес становлять інтерпретаційні адміністративні акти контролюючих органів у сфері оподаткування.

Інтерпретаційні адміністративні акти є різновидом актів казуального (індивідуального) тлумачення, а саме – актів адміністративного тлумачення. [4, с. 20–22; 5, с. 409]. Під казуальним тлумаченням (лат. *cāsuālis* – випадковий, від *cāsus* – випадок, давніше – падіння) розуміється офіційне роз'яснення змісту норм права, яке дається судовим чи іншим компетентним державним органом щодо конкретної справи. Цей вид тлумачення є обов'язковим стосовно певного казусу (випадку, життєвого факту, конкретної справи чи обставини). Його не можна механічно розповсюджувати на інші однорідні справи, оскільки кожна з них має свої індивідуальні особливості. Мета такого тлумачення – обґрунтоване вирішення конкретної справи [6, с. 18].

Варто звернути увагу на те, що в теорії права актами адміністративного тлумачення визнаються не тільки роз'яснення законодавства у відповідь на запит, але й рішення органів публічної адміністрації за результатами розгляду скарги, а також акти про скасування вищим органом незаконного акта [5, с. 409; 7, 197; 8, с. 115].

Наведене дає підстави зарахувати до цієї групи адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування як індивідуальні податкові консультації, так і рішення за результатами розгляду скарг платників податків.

Зміст акта безпосередньо впливає на юридичні наслідки адміністративних актів, що може бути використане для подальшого їх поділу на

підвиди. Наприклад, залежно від юридичних наслідків виділяють такі правозастосовні акти: зобов'язуючі, забороняючі, правоповноважуючі й такі, що містять відмови [9, с. 283–284].

У свою чергу й інтерпретаційні акти можуть бути поділені на зобов'язуючі (рішення контролюючого органу за результатами розгляду скарги про збільшення суми грошового зобов'язання), правоповноважуючі (індивідуальна податкова консультація про відсутність обов'язку подавати інформацію у відповідь на запит контролюючого органу, що поданий із порушенням вимог про зазначення підстав його надіслання) й такі, що містять відмови (залишення скарги без задоволення).

Зміст та юридичні наслідки зумовлюють ті функції, які виконують адміністративні акти у правовому регулюванні, що справедливо визначається авторами одним із найважливіших критеріїв для їх класифікації. За названою ознакою розрізняють регулятивні та правоохоронні адміністративні акти [10, с. 11; 3, с. 53]. Загалом погоджуючись із наведеним підходом, вважаємо за необхідно уточнити деякі положення. По-перше, визначення правоохоронних актів як таких, що встановлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) [3, с. 53], не дозволяє віднести до цієї категорії ті адміністративні акти, що виконують охоронні та захисні функції, однак не визначають міру юридичної відповідальності. Наприклад, рішення про застосування адміністративного арешту майна платника податків. По-друге, особливості змісту та правових наслідків відмовних адміністративних актів не дають підстав для їх однозначного зарахування до регулятивних або охоронних актів.

Зважаючи на те, що адміністративні акти приймаються з метою реалізації норм права, варто звернути увагу на напрацювання О.Ф. Скакун у напрямі класифікації норм права за функціями права на регулятивні, охоронні та захисні [5, с. 315].

Наприклад, регулятивні адміністративні акти приймаються у зв'язку із правомірною поведінкою особи, а їхнім юридичним наслідком є виникнення прав та обов'язків позитивного характеру. Справді, податкове повідомлення-рішення приймається не лише у зв'язку із застосуванням санкцій до платника податків, але й у разі, коли згідно з податковим та іншим законодавством особою,

відповідальною за нарахування сум податкових зобов'язань з окремого податку або збору, є контролюючий орган (54.3.3. ПК України) [11]. Водночас до регулятивних адміністративних актів не доцільно зараховувати податкові вимоги та ті податкові повідомлення-рішення, що приймаються контролюючим органом у зв'язку із виявленими порушеннями податкового та іншого законодавства, контроль за яким покладено на органи доходів і зборів. До регулятивних актів доцільно зараховувати правоуповноважуючі адміністративні акти та ту частину зобов'язуючих адміністративних актів, що непов'язані із порушеннями з боку платників податків, усі групи інтерпретаційних актів.

Видання охоронних адміністративних актів пов'язане з необхідністю забезпечити виконання платниками податків своїх обов'язків, вони виражають ззовні попереджувальні заходи адміністративного примусу, а також призначені для унеможливлення порушень у майбутньому. До таких актів доцільно зараховувати рішення про застосування адміністративного арешту майна платників податків, податкові вимоги, вимоги про сплату недоїмки з єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, рішення про застосування заходів забезпечення провадження у справі про адміністративні правопорушення, рішення про призупинення дії ліцензії, а також відмовні рішення. Стосовно підстав зараховування останніх до числа охоронних адміністративних актів вкажемо таке. Згідно з частиною 3 статті 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» підставою для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії є встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам або виявлення недостовірності даних у підтвердних документах, поданих здобувачем ліцензії [12]. Тож відмова у видачі ліцензії запобігає вчиненню особою порушень правил ведення ліцензованої діяльності у майбутньому.

Захисні адміністративні акти відображають міру державного реагування на порушення встановлених у диспозиціях норм права правил поведінки. Приймаються у зв'язку із неправомірною поведінкою особи. До таких актів зараховуємо постанови у справах про адміністративні правопорушення та податкові повідомлення-рішення, якими застосовуються санкції за порушення податкового та іншого законодавства, контроль за якими покладено на органи доходів і зборів, рішення про анулювання ліцензій.

Наведені вище критерії є основою для формування природної класифікації адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування, однак їх упорядкуванню та систематизації сприятиме й допоміжна класифікація.

Наприклад, за суб'єктом прийняття варто виділяти адміністративні акти, які прийняті Державною фіскальною службою України, Головними управліннями Державної фіскальної служби України в областях, Державними податковими інспекціями. Важливість названого критерію полягає в тому, що адміністративні акти, прийняті контролюючим органом нижчого рівня, можуть бути скасовані контролюючим органом вищого рівня.

Категоризація адміністративних актів за названим критерієм дала змогу виявити ряд невідповідностей задекларованих функцій контролюючих органів тим видам адміністративних актів, які вони уповноважені приймати через закон. Наприклад, індивідуальні податкові консультації в письмовій формі, що розглядаються нами як інтерпретаційні адміністративні акти, видаються контролюючими органами в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі, областях, міжрегіональними територіальними органами, Державною фіскальною службою України (частина 52.4. статті 52 ПК України) [11]. Державні податкові інспекції, які через приписи статті 19-3 ПК України [11] повинні виконувати, перш за все, сервісні функції, таким повноваженням не наділені, водночас уповноважені приймати юрисдикційні акти. Позбавлення права Державних податкових інспекцій надавати індивідуальні податкові консультації значно перевантажує контролюючі органи обласного рівня, ускладнюють і збільшують у часі (ПК України передбачено строк у 25 календарних днів із дати звернення платника податків) процедуру отримання відповідної консультації.

За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання актів поділяються на такі: дискреційні акти, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким; акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів; так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору [9, с. 283–284].

Водночас здійснити розподіл адміністративних актів контролюючих органів за цим критерієм досить складно. Так, на перший погляд постанова зі справи про адміністративне правопорушення

є актом пов'язаної адміністрації, оскільки за наявності підстав, визначених законодавством, контролюючий орган або зобов'язаний накладити адміністративне стягнення, або закрити справу. Водночас вид адміністративного стягнення обирається із варіантів, які зазначені в санкції статті Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) (адміністративний акт, що приймається на основі альтернативних повноважень), а власне – розмір стягнення (наприклад, розмір штрафу) визначається на розсуд контролюючого органу (дискреційний акт). Наприклад, вчинення дій, що перешкоджають уповноваженим особам органів доходів і зборів у проведенні перевірок, тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (стаття 188-23 КУпАП) [13]. Отже, постанову зі справи про адміністративне правопорушення залежно від ступеню розсуду у виборі її форми або змісту може бути зараховано як до дискреційних, так і до альтернативних актів та актів пов'язаної адміністрації.

Досліджуючи ознаку дискреційності адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування, варто звернути увагу на зміст дискреційних повноважень таких органів. У літературі вказується, що розсуд має місце тоді, коли суб'єкту надано повноваження для оцінювання інтересів чи тлумачення поняття та прийняття рішення згідно з таким оцінюванням [14, с. 283; 15, с. 167–168]. Водночас про наявність розсуду в діях контролюючого органу може йтися лише тоді, коли йому надано право на обрання одного з кількох законних варіантів рішення [16, с. 53].

Справді, під час розгляду скарг на постанову зі справи про адміністративні правопорушення контролюючий орган у сфері оподаткування може (серед інших обов'язкових варіантів рішень, як-от залишення постанови без змін, а скарги – без задоволення або скасування постанови та закриття справи) або скасувати постанову та надіслати справу на новий розгляд, або змінити захід стягнення в межах, які передбачені нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з урахуванням, однак, того, щоби стягнення не було посилено (стаття 293 КУпАП) [13].

Також під час розгляду скарг платників податків, порядку із прийняттям рішення про повне або часткове задоволення скарги платника податків або відмову у її задоволенні контролюючий орган має право зменшити (збільшити) суму грошового

зобов'язання або податкового боргу, суми бюджетного відшкодування та/або від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток або від'ємного значення суми податку на додану вартість платника податків та у відповідній частині суми штрафних (фінансових) санкцій [17].

Наведене дає підстави погодити із науковим висновком В.М. Перепелюка про те, що дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким [18].

Отож за критерієм обсягу повноважень контролюючого органу у сфері оподаткування доцільно виділяти звичайні та дискреційні адміністративні акти.

За юридичним вираженням (зовнішньою формою) адміністративні акти доцільно поділяти на такі: податкові повідомлення-рішення, податкові вимоги, вимоги про сплати недоїмки з єдиного соціального внеску, листи, рішення, постанови у справах про адміністративні правопорушення, ліцензії тощо.

Цікавим і необхідним для встановлення належних процедур прийняття, набуття та припинення чинності адміністративних актів є такий критерій, як суб'єкт виявлення ініціативи, за яким вони поділяються на такі: акти, які видані за рішенням контролюючого органу без попереднього звернення (наприклад, податкові вимоги), та акти, що видані за зверненням зацікавленої особи (наприклад, надання індивідуальної податкової консультації) [19, с. 114].

**Висновки.** Отже, класифікація адміністративних актів за змістом дає змогу здійснити їх поділ на правозастосовні та інтерпретаційні, які, у свою чергу, можуть бути поділені залежно від юридичних наслідків на зобов'язуючі, забороняючі, правоповноважуючі й такі, що містять відмови, а за функціями у правовому регулюванні – на регулятивні, охоронні та захисні. Названа класифікація є основною, що дає можливість систематизувати адміністративні акти контролюючих органів у сфері оподаткування за критерієм їхнього змісту. Допоміжними критеріями класифікації адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування може бути названо такі: суб'єкт прийняття, суб'єкт виявлення ініціативи прийняття адміністративного акта, обсяг повноважень, форма адміністративного акта.

**Список літератури:**

1. Сырых В.М. Подготовка диссертаций по юридическим наукам: настольная книга соискателя. М.: РАП, 2012. 499 с.
2. Жеребкін В.Є. Логіка: підручник. 9-е вид., стер. К. Т-во «Знання», 2006. 255 с.
3. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування: дис. ... к-та юрид. наук: спец. 12.00.07; Нац університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 214 с.
4. Смирнов А.В., Манукян А.Г. Толкование норм права: учеб.-практ. пособие М.: Проспект, 2008. 144 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник МОН України. Київ: Правова єдність, 2009. 520 с.
6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2001. Т. 3: К–М., 2001. 792 с.
7. Кириченко О.М. Казуальне тлумачення норми права: аксіологічний аспект. Альманах права. Вип. 3. 2012. С. 195–198.
8. Мала енциклопедія теорії держави і права / За заг. ред. проф. Ю.Л. Бошицького. К.: Кон. дор-Видавництво, 2012. 368 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / Редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка». 592 с.
10. Чижов И.А. Административно-правовые действия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Белгород, 2005. 20 с.
11. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
12. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 23. Ст. 158.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
14. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
15. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібник / За заг. редакцією Р.О. Куйбіди, В.Б. Шишкіна. К.: Старий світ, 2006. 576 с.
16. Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд у юридичній практиці (загальнотеоретичне дослідження). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України. Вип. 16. 2007. 192 с.
17. Порядок оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами: наказ Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 р. № 916. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>.
18. Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією. Верховний Суд України: веб-сайт. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/naukovi\\_visnovki/nauk\\_visnovok\\_01\\_03\\_2018](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018).
19. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / За аг. ред. О.М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.

**КЛАССИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ**

*В статье представлены результаты авторской попытки осуществить классификацию административных актов контролирующих органов в сфере налогообложения. Установлено, что признакам естественной классификации соответствует группировка административных актов по признаку их содержания. Поскольку содержание административного акта непосредственно влияет на юридические последствия его принятия и функции в правовом регулировании, их также следует отнести к основным критериям классификации. Другие критерии, такие как форма акта, наличие административного усмотрения, субъект принятия и проявления инициативы, позволяют сформировать вспомогательную классификацию и более глубоко исследовать взаимосвязи административных актов.*

**Ключевые слова:** административные акты, контролирующие органы, классификация, толкование, правоприменения.

**CLASSIFICATION OF ADMINISTRATIVE ACTS OF REGULATORY BODIES  
IN THE FIELD OF TAXATION**

*The article presents the results of an authorial attempt to classify administrative acts of regulatory bodies in the field of taxation. It is established that the classification of administrative acts on the basis of their content corresponds to the signs of a natural classification. Since the content of an administrative act directly affects the legal consequences of its adoption and functions in legal regulation, they also should be attributed to the main classification criteria. Other criteria, such as the form of the act, the availability of administrative discretion, the subject of acceptance and the manifestation of the initiative, allow the formation of an auxiliary classification and more deeply explore the interrelationships of administrative acts.*

**Key words:** administrative acts, controlling state bodies, classification, interpretation, law enforcement.

**Реюта В.В.**

Львівський національний університет імені Івана Франка

## АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*У статті досліджено питання щодо місця та значення адміністративних договорів у системі джерел адміністративного права України. Проаналізовано основні погляди на природу адміністративних договорів, їх види та розуміння в працях дослідників адміністративного права, розглянуто нормативні приписи щодо адміністративних договорів в Україні. Зроблено висновок, що сучасний стан законодавства не дозволяє визначити адміністративні договори в якості окремих джерел права, оскільки вони не є загальнообов'язковими і не містять норм адміністративного права, хоча й стосуються публічного інтересу, який виражається органами публічної адміністрації. Пропонується розглядати адміністративні договори в якості джерел переконливого характеру, що можуть братись до уваги судами під час розгляду та вирішення справ, проте не виступати нормативною основою для прийняття ними рішень. Наголошено на необхідності нормативного врегулювання адміністративних договорів із метою уникнення суперечливих підходів до їх розуміння.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, джерело адміністративного права, публічна адміністрація, нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір.

**Постановка проблеми.** Інститут адміністративних договорів не є новим для адміністративного права, проте суттєві складнощі виникають під час їх практичного застосування, адже інститут адміністративних договорів не знайшов свого належного законодавчого врегулювання. Сьогодні адміністративний договір розглядається насамперед як форма (інструмент) діяльності органів публічної адміністрації, який, на противагу приватноправовим правочинам, характерний для сфери публічного управління. Адміністративний договір дозволяє по-новому підійти до врегулювання відносин у сфері публічної адміністрації. Разом із тим неоднозначним залишається питання віднесення адміністративних договорів до джерел адміністративного права. Звідси виникають питання щодо того, чи можемо розглядати адміністративний договір в якості окремого джерела адміністративного права, чи виступає він різновидом нормативних актів чи нормативних договорів, чи можуть суди та інші суб'єкти застосування права використовувати адміністративний договір як правову підставу для прийняття відповідного рішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання щодо можливості віднесення адміністративних договорів до джерел адміністративного права розглядалось багатьма вітчизняними адміні-

стративістами, серед яких: К. Афанасьєв, С. Стеценко, О. Константиї, С. Мойсак, В. Стефанюк. Серед російських дослідників цього питання варто назвати О. Дьоміна, О. Ордіну та інших. Поряд із цим у тому числі і через брак законодавчого врегулювання питання адміністративних договорів це питання залишається дискусійним, таким, що потребує подальших наукових розвідок.

**Формулювання цілей статті.** Завданням цього дослідження є проаналізувати підстави визначення адміністративних договорів джерелами адміністративного права в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні єдиним законодавчим актом, що врегулює адміністративні договори, їх сутність, види та сферу укладення, є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Однак доцільність такого врегулювання в процесуальному кодексі є досить неоднозначним, адже важко уявити, щоб поняття та види правочинів врегулювались би Цивільним процесуальним кодексом України, а не Цивільним кодексом України. Водночас за відсутністю спеціального закону з приводу адміністративних договорів положення КАС України є вкрай важливими для їх застосування в адміністративному судочинстві.

КАС України (у редакції 2017 р.) містить визначення адміністративного договору, під яким

законодавець розуміє «правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону» [1]. Новим у цьому положенні є визначення адміністративних договорів у якості правового акта, на відміну від попереднього формулювання в КАС України як дво- або багаторонньої угоди, де однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень із приводу реалізації його владних управлінських функцій.

Відсутність нормативного врегулювання адміністративних договорів не створює належної правової підстави щодо укладення адміністративних договорів. Проте під час розгляду справ із приводу адміністративних договорів суддям у зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання цих питань залишається керуватись аналогією із Цивільним кодексом України, наприклад, щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, аналогією права чи правовою доктриною. Однак у такому випадку слід наголосити, що така доктрина не є усталеною та однозначною, що зумовлене різноманіттю підходів до визначення цього поняття та його сутності. Застосування у всіх випадках ЦК України для врегулювання публічно-правових відносин також не видається правильним.

Серед українських дослідників з адміністративного права багато виступає за віднесення адміністративних договорів до джерел цієї галузі права, зокрема: К.К. Афанасьєв [2, с. 222–225], С.Г. Стеценко [3, с. 36], О.В. Константиї [4, с. 72–79], С.М. Мойсак [5, с. 328–333] та інші.

Прихильники визначення адміністративного договору як джерела адміністративного права є і в Російській Федерації (далі – РФ), де також відсутнє спеціальне законодавство із цього приводу. Зокрема, О.М. Ордіна зазначає, що роль адміністративного нормативного договору як джерела права в російській правовій доктрині та юридичній практиці є «загально визнаною» [7, с. 27]. Однак найкраще підтвердити чи спростувати це твердження можна за допомогою дослідження їхніх різновидів та конкретних практичних прикладів.

Так, О.В. Дьомін виокремлює два види адміністративних договорів: нормативні та індивідуальні. В якості прикладу нормативних адміністра-

тивних договорів, що виступатимуть джерелами адміністративного права, на думку дослідника, наводяться такі приклади: договори про розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами, міжрегіональні договори між суб'єктами РФ, деякі міжвідомчі договори, генеральні, галузеві та колективні угоди [8, с. 16]. Проте ці твердження вважаємо небезспірними, і багато в чому для України вони не підходять. Угоди між федерацією та її суб'єктами в РФ та в інших федеративних державах виступатимуть, на нашу думку, джерелом конституційного права. Щодо міжвідомчих договорів між органами публічної адміністрації з приводу делегування повноважень чи розмежування компетенції, то варто вказати, що вони не можуть визнаватись окремим джерелом права, адже компетенція органів публічної адміністрації є визначеною нормативно-правовими актами, і вони не можуть її передавати, створювати нові норми права за домовленістю декількох суб'єктів всупереч закону і без належної на те правової підстави.

Із цього приводу адміністративних договорів Юрій Панейко ще на початку минулого століття наголошує на тому, що закон не визначає розподіл владних повноважень усіх суб'єктів, а відтак розподіл таких повноважень повинен відображатись у таких «укладах», які в сучасному розумінні можемо визначити як адміністративні договори. Дані договори при цьому мають обов'язкову дію не лише для сторін такого договору, але й для третіх осіб [9, с. 168]. Але сьогодні це суперечитиме припису, закріпленому в ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та законами України. З приводу колективних, галузевих і генеральної угоди, то вони містять, насамперед, норми трудового права, фінансового, податкового, але не адміністративного, й тому не можуть слугувати вдалим прикладом джерела адміністративного права України.

Чинне законодавство України в п. 16 ст. 4 КАС України визначає такі види адміністративних договорів, зокрема щодо розмежування компетенції чи взаємодії суб'єктів владних повноважень: із приводу делегування владних управлінських функцій; щодо перерозподілу чи об'єднання бюджетних коштів; замість індивідуального адміністративного акта, а також щодо надання адміністративних послуг. Чи можуть принаймні деякі із цих видів адміністративних договорів виступати нормативними? Це питання варто дослідити на конкретних практичних прикладах.

О.В. Константи́й прикладом нормативного адміністративного договору наводить Угоду про узгодження дій щодо забезпечення вітчизняних сільгосптоваровиробників нафтопродуктами, яка визначила порядок задоволення потреб аграрного сектору економіки України паливом на 2004 рік за твердими (фіксованими) цінами від 3 лютого 2004 року [4, с. 75]. Проте ця Угода містить конкретні зобов'язання щодо забезпечення дизельним паливом сільгосптоваровиробників у 2004 р. та з приводу контролю за його цінами. Дискусійною є можливість визнання цих зобов'язань нормативними, а положення Угоди – такими, що містять норми права, а тим більше норми адміністративного права.

В якості іншого прикладу доцільно розглянути Угоду про співробітництво щодо реалізації інноваційної моделі розвитку аграрного сектора України від 15 червня 2004 р., затверджену спільним наказом № 227/494 Міністерства аграрної політики України і Міністерства освіти і науки України від 15 червня 2004 р. Зазначена Угода містить усі необхідні ознаки (елементи) адміністративного договору, зокрема: предмет, напрями співробітництва, взаємні права і обов'язки, прикінцеві положення, але за своєю природою ця Угода затверджена спільним наказом міністерств, а тому має силу відповідного наказу. Крім того, взаємні обов'язки міністерств у цій сфері навряд чи можемо визнати такими, що містять адміністративно-правові норми, які є загальнообов'язковими.

Цікавою із цього приводу є практика Верховного Суду України. Так, у справі за скаргою Управління Пенсійного фонду України в м. Саки про перегляд за винятковими обставинами ухвали ВАС України від 1 серпня 2006 р. за позовом Управління Пенсійного фонду України в м. Саки до Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Саки про зобов'язання вчинити дії Верховний Суд України розглянув спір щодо реалізації компетенції двох фондів і щодо виконання укладеного ними адміністративного договору [10]. Таким договором Суд визначив Порядок відшкодування Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із виплатою пенсій по інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання та пенсій у зв'язку із втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробни-

цтві або професійного захворювання, затверджений спільною постановою правління Пенсійного фонду України та правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 04.03.2003 № 5-4/4. Проте ця спільна постанова немає жодних ознак договору, а є спільним нормативно-правовим актом. Отже, можемо зробити висновок про ототожнення Верховним Судом України спільних нормативно-правових актів і адміністративного договору. Якщо в цьому випадку розглядати адміністративний договір як різновид нормативного акта, що складений декількома суб'єктами, то виникає питання доцільності його виокремлення як окремого джерела права, адже мова йтиме лише щодо юридичної форми вираження (назви) цього нормативно-правового акта. На нашу думку, нормативний адміністративний договір як окреме джерело права мав би розглядатись як різновид нормативного договору, але сьогодні для цього немає правових підстав.

Схожа ситуація спостерігається і у сфері делегування повноважень шляхом укладення адміністративного договору. Зокрема, ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає повноваження, що можуть бути делегованими районними та обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, проте в п. 27 ч. 1 ст. 43 вищевказаного Закону зазначається, що делегування окремих таких повноважень може відбуватись виключно прийняттям рішень на пленарних засіданнях відповідних рад. Отже, можемо зробити висновок, що юридичною підставою для делегування повноважень районною чи обласною радою буде їхнє рішення, а не адміністративний договір, укладений із місцевою державною адміністрацією. Якщо ж такий договір і буде укладений, то вже лише з метою реалізації рішення відповідної ради, а не в якості нового джерела права.

В. Стефанюк відзначає нормативний характер адміністративних договорів, що впливає з їхньої «публічно-правової природи і функціонального призначення» [6, с. 11]. Але адміністративні договори хоча й укладаються в публічно-правовій сфері та дійсно зачіпають інтереси не лише сторін такого договору, проте в такому випадку, вважаємо, не слід ототожнювати його нормативність та здатність поширення дії на всіх суб'єктів праводносин.

Варто також звернути увагу, що не всі акти, які називаються адміністративним договором, є такими за своєю суттю. Зокрема, Адміністративний договір



про порядок застосування Угоди між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 17 січня 2001 року, що укладений між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці та соціальних питань Королівства Іспанія, є за своєю природою міжвідомчим міжнародним договором, незважаючи на його назву. У цьому випадку його слід віднести до міжнародного договору з огляду на його юридичну природу. Відтак будь-які спори із цього приводу не можуть розглядатись і вирішуватись адміністративними судами в Україні. Тому дискусійною є думка С.М. Мойсака, що до адміністративних договорів можуть відноситись і деякі міжнародні нормативні договори [5, с. 332]. У цьому випадку всі міжнародні договори, укладені Україною через її суб'єкти владних повноважень, необхідно було би вважати адміністративними договорами.

**Висновки.** Отже, можемо зробити висновок, що з юридичної точки зору сьогодні немає підстав розглядати адміністративні договори як окреме джерело адміністративного права.

Хоча такі договори укладаються суб'єктами владних повноважень, стосуються публічного інтересу, невизначеного кола суб'єктів, але не є загальнообов'язковими, не містять норм права і не визначають права й обов'язки інших суб'єктів, що не є сторонами договору, а отже, не володіють усіма ознаками джерела права. З огляду на це доцільно зазначити, що адміністративні договори можуть укладатись із приводу реалізації норм адміністративного права, але не для їх формування. Вищевикладене дозволяє дійти висновку, що сьогодні через відсутність правового регулювання у сфері адміністративних договорів немає можливості виокремлювати їх як окреме джерело адміністративного права. Суди не можуть застосовувати адміністративні договори як нормативну підставу для прийняття своїх рішень. Натомість адміністративні договори розглядаються переважно як індивідуальні акти, що можуть бути предметом розгляду в адміністративних справах, але не нормативною підставою для прийняття відповідних рішень судами.

#### Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.07.2018).
2. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія / наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
4. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
5. Мойсак С.М. Співвідношення актів управління і адміністративних договорів // Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 328–333.
6. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення. Право України. 2003. № 11. С. 11–16.
7. Ордина О.Н. Административный нормативный правовой договор. Современное право. 2013. № 11. С. 27–30.
8. Дёмин А.В. Административные договоры: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1996. 25 с.
9. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
10. Довідка про вивчення та узагальнення причин скасування Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України, переглянутих за винятковими обставинами (постанови № 06/76 – 07/27) / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=050LV1EF39> (дата звернення: 15.07.2018).

#### АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

*В статье исследован вопрос о месте и значении административных договоров в системе источников административного права Украины. Проанализированы основные взгляды на природу административных договоров, их виды и понимание в трудах исследователей административного права, рассмотрены нормативные предписания относительно административных договоров в Украине. Сделан вывод, что современное состояние законодательства не позволяет определить административные договоры в качестве отдельных источников права, поскольку они не являются общеобязательными*

*и не содержат норм административного права, хотя и касаются публичного интереса, который выражается органами публичной администрации. Предлагается рассматривать административные договоры в качестве источников убедительного характера, которые могут учитываться судами при рассмотрении и разрешении дел, однако не выступать нормативной основой для принятия ими решений. Отмечена необходимость нормативного урегулирования административных договоров во избежание противоречивых подходов к их пониманию.*

**Ключевые слова:** административный договор, источник административного права, публичная администрация, нормативно-правовой акт, нормативный договор.

#### **ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES OF UKRAINE**

*The article deals with the place and importance of administrative contracts in the system of administrative law sources of Ukraine. The main views on the nature of administrative agreements, their types and understanding in the writings of researchers of administrative law are analyzed, normative prescriptions concerning administrative agreements in Ukraine are considered. It is concluded that the current state of the law does not allow to define administrative agreements as separate sources of law, since they are not binding and do not contain norms of administrative law, even though they relate to the public interest expressed by the bodies of public administration. It is proposed to consider administrative contracts as sources of convincing nature which may be taken into consideration by courts, but they cannot be used as a normative basis for their decision-making. The necessity of normative regulation of administrative agreements is emphasized in the article order to avoid contradictory approaches to their understanding.*

**Key words:** administrative agreement, source of administrative law, public administration, normative act, normative agreement.

**Смолов К.В.**

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

## СТРОК ЗВЕРНЕННЯ З ПОЗОВОМ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЛАТНИКА ПОДАТКІВ: СУТНІСТЬ ТА НАСЛІДКИ

*У статті досліджується правова природа строку звернення з позовом платника податків, його процесуальний характер, співвідношення з такими суміжними правовими категоріями, як «позовна давність», «строк давності в податковому праві», правові наслідки спливу строку звернення з позовом до адміністративного суду платника податків. Здійснено спробу обґрунтування необхідності уніфікації норм КАС України та ПК України з метою забезпечення права платника податків на судовий захист.*

**Ключові слова:** строк, строк звернення з позовом до адміністративного суду, строк давності, позовна давність, матеріальні строки, процесуальні строки, право на судовий захист, право на адміністративний позов.

**Постановка проблеми.** Із запровадженням в Україні інституту адміністративної юстиції було вирішено дуже важливе питання захисту прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

Водночас із вказаним інститутом було запроваджено строки звернення з позовом до адміністративного суду, які одразу ж стали предметом наукових дискусій між багатьма вченими.

З огляду на існування в процесуальній науці передумов права на позов, що забезпечують реалізацію права на судовий захист, законодавцем фактично було визначено строк звернення з позовом, що об'єктивно має на меті встановити часовий проміжок реалізації та захисту суб'єктивного права, як передумову права на пред'явлення адміністративного позову, та надано підстави для кваліфікації цього інституту як одного з різновидів процесуальних строків. Проте такий необдуманий крок призвів до обмеження права на судовий захист й розгляду поняття «пред'явлення позову» виключно в процесуальній площині, що не відповідає власне концепції позову.

З прийняттям нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України ситуація в цьому напрямі не покращилась, й хоча сам документ містить багато позитивних новел, на рівні правозастосування залишає дуже багато спірних питань, зокрема в частині праворозуміння сутності строку на звернення з позовом до адміністративного суду.

Платники податків своєю чергою є «незахищеним» суб'єктом податкових правовідносин, який у

будь-який момент може бути підданий адміністративному впливу контролюючого органу, у зв'язку з чим єдиним дієвим засобом захисту для них є судовий захист, реалізація якого здійснюється в порядку, визначеному процесуальним законом.

**Актуальність** цього дослідження зумовлена насамперед досить великою кількістю податкових спорів, що розглядаються нині в порядку адміністративного судочинства, а також появою нових категорій податкових спорів, у зв'язку з чим визначення моменту появи у платника податків права на пред'явлення відповідного позову на захист своїх прав та охоронюваних законом інтересів безпосередньо впливає на реалізацію права на судовий захист.

**Метою цієї статті** є дослідження правової природи строку звернення з адміністративним позовом до суду, встановлення особливості даного інституту під час звернення з адміністративним позовом платника податків, а також узагальнити недоліки чинного процесуального законодавства в контексті права на адміністративний позов платника податків та надати рекомендації щодо усунення цих недоліків.

**Стан дослідження.** Вивченню теоретичних та практичних питань вирішення податкових спорів присвячені роботи таких вчених, як Ю.В. Божко, А.Ю. Бучик, М.В. Жернаков, В.С. Кіценко, К.В. Конюшко, В.М. Кравчук, М.П. Кучерявенко, А.А. Роздайбіда, І.Л. Самсін, Є.А. Усенко, Н.В. Шевцова, О.Ю. Щербакова та інших. Проте вказані науковці лише поверхово торкалися у своїх працях питання права на судовий захист

платника податків взагалі та строку звернення платника податків з позовом до адміністративного суду зокрема. Окремі вчені, такі як Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.В. Білоусов, О.В. Закаленко, І.О. Картузова, Д.В. Лученко, Н.В. Мостова, А.О. Неугодинов, І.О. Розум, М.І. Смокович, Н.О. Туніна та інші розглядали теоретичні та практичні питання адміністративного позову, права на адміністративний позов та умови його реалізації, а також окрему увагу у своїх дослідженнях присвячували сутності строку на звернення з позовом до адміністративного суду. Однак аналіз останніх наукових досліджень та публікацій свідчить про те, що дане питання не досліджувалось комплексно в аспекті звернення до адміністративного суду саме платника податків, що й спонукало автора здійснити власний науковий пошук в цьому напрямі.

**Виклад основного матеріалу.** Конституцією України у статті 55 гарантоване право фізичних та юридичних осіб на судовий захист, за змістом якого кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Як зазначив Конституційний Суд України в рішенні від 24 грудня 2004 року № 22-рп/2004, забезпечення прав і свобод потребує, зокрема, законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод (абзац четвертий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини) [5].

В рішенні від 09.09.2010 р. № 19-рп/2010 (справа № 1-40/2010) Конституційний Суд України вказує, що до таких механізмів належить структурована система судів і види судового провадження, встановлені державою. Судовий захист вважається найбільш дієвою гарантією відновлення порушених прав і свобод людини і громадянина [7].

Конституційний Суд України в рішенні від 14.12.2011 р. № 19-рп/2011 визначив, що конституційне право на оскарження в суді будь-яких рішень, дій чи бездіяльності всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб гарантовано кожному, а реалізація цього права забезпечується у відповідному виді судочинства **і в порядку, визначеному процесуальним законом** [10].

При цьому в рішенні від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 (справа № 1-9/2011) Конституційний Суд України дійшов висновку, що **право на звернення до суду як складова частина права на судовий захист** гарантується статтею 55 Кон-

ституції України та пов'язується із переконанням самої особи про наявність порушень її прав, свобод або інтересів і бажанням звернутися до суду (абз. 2 п. 6.2. мотивувальної частини рішення) [9].

Процесуальним законом, що визначає порядок розгляду спорів між фізичними особами, юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, є Кодекс адміністративного судочинства, прийнятий в редакції Закону України № 2147-VIII від 03.10.2017 р. (із наступними змінами) [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з *метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень* [2, ст. 2].

Водночас, згідно з ч. 1 ст. 5 КАС України, кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист визначеними законом способами [2, ст. 5].

Право на судовий захист в адміністративному судочинстві реалізується шляхом пред'явлення адміністративного позову, а розгляд адміністративних справ відбувається у позовному провадженні з дотриманням процедури, передбаченої КАС України як процесуального закону, що визначає порядок здійснення судочинства в адміністративних судах.

Поняття «адміністративний позов» в теперішній редакції КАС України не знайшло свого відображення (в попередній редакції КАС України адміністративний позов відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 3 визначався як звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень у публічно-правових відносинах).

Не вдаючись до детального розгляду питання щодо дуалістичності поняття «позову» загалом та «адміністративного позову» зокрема, слід лише зазначити, що автор є прихильником саме тієї частини науковців, які розглядають позов як складну процесуальну та матеріально-правову категорію, в якій ці два аспекти нерозривно між собою пов'язані, доповнюють та уточнюють один одного.

З огляду на це право на адміністративний позов прихильники такої позиції також розглядають як складне явище, що синтезує в собі матеріально-правовий та процесуальний аспект та відповідно

має два невід'ємні складові елементи: право на пред'явлення позову та право на його задоволення. Знову ж таки, не вдаючись до детального обґрунтування кожного з них, слід лише підкреслити, що перший є проявом процесуальної сторони адміністративного позову, а другий – його матеріально-правової сторони.

Для чого ми зупинились на цьому питанні, буде зрозуміло згодом, але його розуміння конче потрібно для подальшого з'ясування правової природи інших правових категорій, пов'язаних з адміністративним позовом, зокрема й «строку звернення до суду з адміністративним позовом».

Наукові позиції щодо розуміння правової природи «строку звернення до суду з адміністративним позовом» умовно можна розділити на два основні напрями: одна частина дослідників характеризує зазначене поняття як матеріально-правовий строк (Ю.В. Білоусов, М.І. Смокович, О.В. Закаленко), інша частина дослідників та практиків (М.О. Сорока, І.О. Розум) відповідно вважає, що строк звернення до суду з адміністративним позовом є процесуальним строком. Аргументація останніх переважно ґрунтувалась на процесуальних наслідках пропуску даного строку та розумінні поняття «пред'явлення позову» як процесуальної дії, що відповідно має вчинятись у строки, встановлені законом або судом (процесуальні строки). З прийняттям останньої редакції КАС України прихильники процесуальної природи строку звернення до суду до складу аргументації можуть також додати розміщення статті 122 та 123, що регламентує обчислення та наслідки пропущення строків звернення до суду з адміністративним позовом (глава 6 під назвою «Процесуальні строки»).

Частина перша статті 122 чинної редакції КАС України закріплює, що позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [2, ст. 122]. Аналогічне визначення містилось й у попередніх редакціях процесуального закону.

Частина друга статті 122 КАС України передбачає, що для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів [2, ст. 122]. До речі, початкова редакція КАС України встановлювала річний строк для звернення до суду з адміністративним позовом.

Зазначені положення процесуального закону за допомогою методів аналізу й синтезу дозволяють сформулювати визначення поняття «строк звернення з адміністративним позовом до суду» як строк, в межах якого особа, яка вважає що її права, свободи та інтереси порушено, може звернутись за їх захистом з адміністративним позовом до суду.

В науковій літературі поняття «строк» зазвичай розуміють як період або момент часу, з настанням або закінченням якого пов'язані певна подія або дія (бездіяльність), що мають юридичне значення [31, с. 18–19]. В законодавстві поняття «строк» знайшло своє відображення виключно у ч. 1 ст. 251 ЦК України та визначено як певний період у часі, зі спливом якого пов'язана дія чи подія, яка має юридичне значення [4, ст. 251].

Майже всі науковці, які є прихильниками матеріально-правової природи строку звернення з адміністративним позовом до суду, небезпідставно порівнюють його з цивільно-правовим аналогом – строком позовної давності. Так, Смокович М.І., аналізуючи визначення строку позовної давності в цивільному законодавстві та змістовне наповнення відповідних норм КАС України, доходить висновку, що «строк звернення до суду в адміністративному судочинстві за своїм змістом і внутрішньою сутністю є аналогом інституту позовної давності, який належить до галузей матеріального права» [39, с. 6]. Білоусов Ю.В., досліджуючи правову природу строку звернення до суду, зазначає, що «матеріально-правова сутність строку на звернення до суду дає можливість провести паралелі із інститутом позовної давності у цивільному та суміжних галузях права. Підстави для здійснення такої аналогії дає нам позиція про «спірну природу провадження з адміністративно-правових відносин, необхідності поширення на нього усіх правил про позовне провадження, а також визначення засобу порушення справи не у формі скарги, а у формі позову або адміністративного позову» [24, с. 146–147].

Дійсно, якщо звернутись до легального визначення строку позовної давності, наданого у ст. 256 ЦК України, за яким позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу, то стає очевидним, що законодавець вклав ідентичний зміст у поняття «строку позовної давності» та «строку звернення з адміністративним позовом до суду» [4, ст. 256].

Судова практика розуміє поняття «строк звернення до адміністративного суду» як проміжок

часу, у межах якого особа, яка має право на позов, повинна звернутись до адміністративного суду для захисту своїх прав у публічно-правових відносинах або для реалізації владних повноважень [14], або встановлений законом проміжок часу після виникнення спору у публічно-правових відносинах, протягом якого особа має право звернутися до адміністративного суду із її заявою за вирішенням цього спору і за захистом своїх прав, свобод чи інтересів [16]. Обидві дефініції свідчать про відсутність єдності думок та чіткого розуміння змісту розглядуваного поняття новоствореним Верховним Судом.

В більшості випадків можна говорити про схильність судової практики Верховного Суду в бік ототожнення строку звернення до суду з процесуальними строками [13; 15; 16]. Але така позиція не знаходить своїх прибічників серед окремих науковців. Так, Н.Г. Павленко прямо вказує, що «строк звернення до суду не належить до категорії процесуальних строків, оскільки ч. 4 ст. 102 КАС України передбачає, що правила продовження та поновлення процесуальних строків не поширюються на строки звернення до адміністративного суду» [35, с. 88]. Як вбачається з позицій окремих науковців (наприклад, Н.В. Мостової), яку на сьогоднішній день поділяє також й Верховний Суд, основним доводом, який є підставою для висновку про належність строку звернення до суду до процесуальних строків, є розуміння поняття «пред'явлення позову» як процесуальної дії [34, с. 111]. Критикуючи таку позицію, слід відзначити, що пред'явлення позову не можна розглядати як процесуальну дію, оскільки до відкриття провадження у справі ще не існує учасників судового процесу, тому що не існує самого процесу, а є лише суб'єкти спору про право, відносини яких знаходяться поза площиною процесуального права, а отже не може бути процесуальних дій учасників. Отже, «пред'явлення позову», на нашу думку, це ніщо інше, як дія учасника правового спору, спрямована на реалізацію його права на позов, яке є невід'ємною складовою частиною суб'єктивного права. Приблизно така думка була сформульована М.І. Смоковичем, який зазначав, що подання позовної заяви не є процесуальною дією, оскільки це одна з форм реалізації особою права на звернення до суду [39, с. 9–10]. При цьому слід погодитись з твердженням Білосова Ю.В. про те, що строк звернення до суду не перестає бути матеріально-правовим строком, незважаючи на те, що міститься у процесуальному законодавстві [24, с. 146].

Не вдаючись до поглибленого аналізу поняття «строку позовної давності», слід зазначити, що в науковій доктрині усталеною є позиція щодо втрати особою зі впливом такого строку правомочності щодо захисту в юрисдикційному органі свого суб'єктивного права, але не втрату самого права та права на позов в цілому [4, ст. 267]. Зазначена теза знаходить своє підтвердження у ч. 2-4 ст. 267 ЦК України [4, ст. 267]. Отже, на те, що строк позовної давності є інститутом матеріального права вказує й те, що його вплив не є процесуальною перешкодою для звернення заінтересованої особи до суду з позовом про захист порушеного права та констатації судом факту порушення права.

Заслугує на окрему увагу думка П.Д. Гуйвана щодо матеріально-правової сутності строку позовної давності. Вчений зазначає, що «не вплив строку, а вичерпання змісту певного права, обсяг якого у просторі і часі був встановлений нормативно і яке набуло чинності в результаті настання конкретного діяння чи події (юридичного факту), наприклад усвідомлення факту правопорушення, призводить до зміни правового статусу учасників конкретних взаємин» [25, с. 125]. Продовжуючи зазначену думку, вчений вказує, що «юридичним фактом, що спричиняє виникнення охоронного права на судовий захист, є порушення цивільного права особи. Строк, за межами якого таке порушення відбулося, має значення складової частини юридичного змісту певного діяння. Інакше кажучи, порушення права в нашому випадку призведе до виникнення в кредитора права на позов, лише якщо відбулося після спливу строку, встановленого договором. Своєю чергою, нове охоронне відношення, обумовлене юридичним фактом або порушенням, має свій строк – позовну давність. Перебіг давнісного строку визначає тривалість реалізації вказаного охоронного домагання. Бездіяльність правоволодільця призведе до погашення суб'єктивного матеріального права на позов в установленій з самого початку момент» [25, с. 131]. Такої думки дотримувались й дореволюційні вчені, зокрема І.М. Тютрюмов та Г.Ф. Шершеневич [42, с. 152; 44, с. 195–196]. Зокрема, І.М. Тютрюмов зазначає, що «неможливо, дійсно, уявити собі існування права, що не охороняється позовом, як такого, що є в матеріальному сенсі складовою частиною самого права та становить притаманну будь-якому праву можливість примусового здійснення за допомогою суду» [42, с. 152]. Проте з такою позицією вчених можна погодитись лише частково, оскільки

право на судовий захист обмеженню не підлягає, у тому числі обмеженню часовими межами, а тим більше опосередкованими волевиявленнями та діями (бездіяльністю) учасників правовідносин, а відтак строк позовної давності надає порушнику суб'єктивного права лише можливість уникнути відповідальності, але не може припиняти власне саме суб'єктивне право, а тим більше з огляду на можливість добровільного виконання обов'язку після спливу позовної давності. У зв'язку з чим неабияке значення має питання мети існування строку позовної давності.

Більшість сучасних вчених-цивілістів підтримують позицію дореволюційних вчених-правознавців, які пов'язували обмеження права на позов строком позовної давності необхідністю досягнення визначеності та стійкості правових зв'язків у суспільстві.

Так, відомі дореволюційні правознавці Г.Ф. Шершеневич та І.М. Тютрюмов, зазначали, що «дійсна підстава давності полягає в тому, що суспільство має потребу в міцному порядку, і будь-яка невизначеність відносин, що здатна коливати права, що набуваються, порушує проти себе протест. Зі спливом часу втрачаються докази, помирають свідки; і розпочатий через багато років спір здатен порушити цілий ряд встановлених відносин. За волею законодавця час припиняє таку невизначеність» [44, с. 188; 42, с. 147].

О.П. Печений, погоджуючись з думкою дореволюційних цивілістів, зазначає, що «встановлення позовної давності зумовлене низкою обставин, зокрема міркуваннями забезпечення стабільності цивільного обороту, подоланням невизначеності у правовідносинах. Крім того, під час встановлення позовної давності законодавець виходив з того, що тривале невикористання особою свого права свідчить, що *особа втрачає зацікавленість* у цьому, і це неминує тягнути за собою відповідні наслідки для неї і для третіх осіб. Тривале невикористання особою свого права може породити й труднощі в процесі судового розгляду, адже з часом, особливо з роками, встановлення судом обставин, дослідження доказів все більш ускладнюється» [43, с. 591].

Зазначена теза частково підтверджується й практикою Європейського суду з прав людини.

Так, в рішенні від 22.10.1996 р. за заявами № 22083/93; 22095/93 у справі «Стаблінгс та інші проти Сполученого Королівства» Європейський суд з прав людини зазначив, що «строки позовної давності мають кілька важливих цілей, а саме: забезпечувати юридичну визначеність і

остаточність, захищати потенційних відповідачів від прострочених позовів, спростувати які може виявитися нелегким завданням, та запобігати несправедливості, яка може статися у разі, якщо суди будуть змушені вирішувати справи про події, що мали місце у далекому минулому, спираючись на докази, які, можливо, вже втратили достовірність і повноту із плином часу» [11, п. 51]. Аналогічна позиція Європейського суду з прав людини мала місце в рішенні від 20.09.2011 р. за заявою № 14902/04 у справі «ВАГ «Нафтова компанія «Юкос» проти Росії» [12, п. 570].

Проте Верховний Суд в постанові від 24.04.2018 р. у справі № 646/6250/17 (провадження № К/9901/2128/18) зазначив про те, що строки звернення до суду «служать меті забезпечення дотримання принципу правової визначеності, що зокрема слід розуміти як спрямованість на створення ситуації упевненості для суб'єкта владних повноважень, як відповідача по справі, стосовно розуміння відсутності у позивача бажання звертатись з відповідним позовом, у тому числі захищати свої майнові права [13]. Таке розуміння мети існування вказаних строків викривлює, на думку автора, справжню їх правову природу та спрямованість. В інших постановках, зокрема від 10.07.2018 р. у справі № 310/7517/16-а (2-а/310/20/17), від 17.07.2018 р. у справі № 521/21851/16-а, від 08.08.2018 р. у справі № П/811/1680/17, Верховний Суд зазначив, що «встановлення процесуальних строків законом та судом передбачено з метою своєчасного виконання учасниками адміністративного судочинства передбачених КАС України певних процесуальних дій. Інститут строків в адміністративному процесі сприяє досягненню юридичної визначеності у публічно-правових відносинах, а також стимулює учасників адміністративного процесу добросовісно ставитися до виконання своїх обов'язків. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть вважатися спірними» [14; 15; 16]. Також дуже суперечливою є позиція з огляду на розуміння строку звернення до суду як процесуального строку.

Отже, метою встановлення законодавцем позовної давності як строку, зі спливом якого, з одного боку, пов'язано втрату заінтересованою особою можливості у судовому порядку захистити суб'єктивне право (втрату права на позов), а з іншого боку, *набуття порушником (контролюючим органом) права уникнути відповідальності за допущене порушення*, є забезпечення стабільності цивільного обороту та визначеності у

відповідних правовідносинах. Проте Ю.В. Білоусов визнавав, що така мета не може бути прийнятною для строків звернення до суду у справах, які виникають з публічних правовідносин [24, с. 147].

Відтак, для більш повного з'ясування правової природи строку звернення з адміністративним позовом до суду окремо слід зупинитись на юридичних наслідках впливу зазначеного строку. На цей час вони визначені у статті 123 КАС України.

Так, відповідно до ч.1-2 ст. 123 КАС України, у разі подання особою позову після закінчення строків, установлених законом, без заяви про поновлення пропущеного строку звернення до адміністративного суду, або якщо підстави, вказані нею у заяві, визнані судом неповажними, *позов залишається без руху*. До того ж протягом десяти днів з дня вручення ухвали особа має право звернутися до суду із заявою про поновлення строку звернення до адміністративного суду або вказати інші підстави для поновлення строку. *Якщо заяву не буде подано особою в зазначений строк або вказані нею підстави для поновлення строку звернення до адміністративного суду будуть визнані неповажними, суд повертає позовну заяву* [2, ст. 123].

Як видно із вказаної норми, наслідки пропущення строків звернення до суду є суто процесуальними – залишення позову без руху (ч. 1 ст. 123 КАС України), повернення позовної заяви (ч. 2 ст. 123 КАС України) або залишення позову без розгляду (ч. 3,4 ст. 123 КАС України), а отже, не відповідають концепції віднесення цих строків до матеріально-правових. Проте, якщо дослідити історію питання законодавчої регламентації строку звернення з адміністративним позовом до суду, то все стане на свої місця. Так, у початковій редакції ст. 99, 100 КАС України було встановлено річний строк звернення до суду, наслідком пропущення якого було підставою для відмови у задоволенні адміністративного позову за умови, якщо на цьому наполягала одна із сторін. При цьому ч. 3 ст. 100 КАС України встановлювала гарантію, відповідно до якої позовні заяви приймалися до розгляду адміністративним судом незалежно від закінчення строку звернення до адміністративного суду. Тобто, початкова редакція КАС України передбачала наслідки впливу строку звернення до суду повністю ідентичні наслідкам впливу строку позовної давності. Лише змінами до КАС України, внесеними відповідно до Закону України від 03.07.2010 р., законодавець вніс плутанину в розуміння змісту поняття «строк звернення до суду», визначивши процесуальні наслідки його пропуску та одночасно зменшивши тривалість цього

строку. Згодом КСУ в рішенні від 13.12.2011 р. № 17-рп/2011 (справа № 1-9/2011) підтвердив конституційність зазначених змін до КАС України, зазначивши, що у процесуальних кодексах лише скорочено строки здійснення окремих процесуальних дій, а зміст та обсяг конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя не звужено. До того ж наведені зміни не унеможливають ефективного розгляду судових справ, тому не суперечать Конституції України [9]. Проте КСУ з незрозумілих причин оминув увагою питання конституційності законодавчих змін юридичних наслідків пропущення строку звернення до суду з адміністративним позовом, що на наше глибоке переконання звужує обсяг права на судовий захист.

Тому варто погодитись з думкою М.І. Смоковича, що «наслідки пропуску строку є похідними, тобто пропуск звернення до суду та наслідки пропуску такого строку є окремим правовим інститутом, зміна якого не впливає та не руйнує природу та внутрішню сутність строку звернення до суду» [39, с. 19].

Крім того, порівнюючи інститут «строку позовної давності» та «строку звернення з адміністративним позовом до суду» Н.Ю. Філатова, окрім тривалості, наслідків впливу та неможливості переривання або зупинення строків звернення до адміністративного суду, виокремлює наступні параметри, за якими відрізняються зазначені правові інститути:

– тривалість строку позовної давності може бути змінена (збільшена) за домовленістю сторін, тоді як тривалість строків звернення до адміністративного суду встановлюється КАС України імперативно та не може бути змінена такою домовленістю.

– про вплив строку позовної давності може бути заявлено стороною у спорі і тільки в цьому разі для порушника наступають негативні наслідки, а суд самостійно не може застосовувати наслідки пропущення такого строку, тоді як вплив строку звернення до адміністративного суду встановлюється виключно судом [36, с. 15].

Якщо перша відмінність обумовлена характером спірних відносин та методом їх правового регулювання, то можливість суду самостійно застосовувати наслідки пропущення строку звернення до суду з'явилась після внесення відповідних змін згідно Закону України № 2453-VI від 07.07.2010 р., що набрав чинності 30.07.2010 р., та видається автору спірною.

В будь-якому разі, хоча «строк позовної давності» та «строк звернення з адміністратив-



ним позовом до суду» і мають багато спільного, зокрема матеріально-правову природу та мету – встановлення юридичної визначеності у правовідносинах та можливість однієї із сторін спору уникнути відповідальності, але це все ж таки два різних правових інститути, кожен з яких має власні специфічні ознаки, обумовлені характером спірних відносин. На вказану обставину звертав увагу ще дореволюційний вчений В.І. Синайський, який зазначав, що «від позовної цивільної давності необхідно суворо відрізнити позовну адміністративну давність, як публічно-правовий інститут. Адміністративна давність в нас є зовсім не розробленою, а між тим вона глибоко зачіпає приватні інтереси, зокрема в галузі грошових вимог» [38, с. 126].

До речі, за змістом рішення Конституційного Суду України від 29.06.2010 р. № 17-рп/2010 (справа № 1-25/2010) [6, п. 3.1.] та рішення Конституційного Суду України від 22.12.2010 р. № 23-рп/2010 (справа № 1-34/2010) [8, п. 4.1.] одним із елементів верховенства права (частина перша статті 8 Основного Закону України) є **принцип правової визначеності**, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки. Отже, в контексті такого тлумачення принципу правової визначеності строк звернення з адміністративним позовом до суду не можна вважати таким, що відповідає згаданому принципу, оскільки вирішення питання про відкриття провадження в суді залежить виключно від суб'єктивних чинників – точки зору судді на питання дотримання чи недотримання позивачем строку звернення до суду, а відтак прогнозувати юридичні наслідки своєї поведінки особа фактично позбавлена, у зв'язку з чим звужується право такої особи на судовий захист.

Також слід погодитись з зауваженням М.І. Смоковича, який, критикуючи внесення змін до КАС України щодо наслідків пропущення строку звернення до суду, зазначав, що «такими змінами законодавець скасував один із пріоритетів адміністративного судочинства, оскільки в інших видах судочинства спір розв'язується по суті, і лише за наявності порушеного права позивача суд може

застосувати порушення строків позовної давності для відмови в позові» [39, с. 22]. М.І. Смокович припускає, що у такий спосіб законодавець хоче приховати діяльність суб'єктів владних повноважень за порушеними строками звернення до суду, оскільки за таким підходом справа не вирішується по суті, і особа позбавлена можливості дізнатись про те, чи порушено її права суб'єктом владних повноважень [39, с. 23]. Таке припущення має під собою неабияке підґрунтя, оскільки пояснити вказаний підхід законодавця в інший спосіб не видається можливим. Науковець також висловлював сподівання, що законодавець все ж таки найближчим часом внесе відповідні зміни до КАС України в частині повернення до наслідків пропуску строку звернення до суду, що містились в початковій редакції КАС України [39, с. 24–26], але прийняття 03.10.2017 р. Закону № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», яким КАС України викладено у новій редакції, на жаль, ці сподівання не виправдало.

Проте слід зупинитись на тому, що такий підхід законодавця є згубним з огляду й на те, що в деяких випадках судові рішення за наслідками вирішення публічно-правового спору може бути покладено в основу інших позовів заінтересованих осіб, що розглядаються за правилами інших видів судочинства, у тому числі про стягнення шкоди, завданої незаконним рішенням органу державної влади або його посадових осіб в порядку ст.ст. 1173, 1174, 1175 ЦК України (а до таких вимог, до речі, застосовується загальний трирічний строк позовної давності), а тому в таких випадках захист порушених прав взагалі стає неможливим.

Враховуючи вказане вище, доцільно внести зміни до ст.ст. 122, 123 чинної редакції КАС України в частині наслідків пропущення строку звернення з адміністративним позовом до суду, повернувшись до початкової її редакції, що відповідає правовій природі цього строку, а також в частині встановлення неможливості судом самостійно (без волевиявлення зацікавленої сторони) застосовувати ці строки та гарантії розгляду справи по суті, незалежно від спливу строку звернення до суду.

Але в контексті даної статті неможливо оминути увагою питання співвідношення правових інститутів «строку звернення до адміністративного суду» та «строків давності» в податковому праві.

Частиною 3 ст. 122 КАС України визначено, що для захисту прав, свобод та інтересів особи цим Кодексом та *іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду*, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Як відомо, відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, порядок їх адміністрування, права та обов'язки платників податків та зборів, компетенцію контролюючих органів, а також інші питання врегульовано Податковим кодексом України (надалі – ПК України) [3, ст. 1].

Так, відповідно до п. 56.18 ст. 56 ПК України з урахуванням строків давності, визначених статтею 102 цього Кодексу, *платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення – рішення або інше рішення контролюючого органу у будь-який момент після отримання такого рішення* [3, ст. 56].

Отже, ПК України у п. 56.18 ст. 56 містить **спеціальний строк** для звернення саме платника податку з адміністративним позовом до суду, який має враховувати строки давності, визначені ст. 102 ПК України.

За змістом ст. 102 ПК України контролюючий орган, крім випадків, визначених пунктом 102.2 цієї статті, має право провести перевірку та самостійно визначити суму грошових зобов'язань платника податків у випадках, визначених цим Кодексом, не пізніше закінчення 1 095 днів (2 555 днів у разі проведення перевірки контрольованої операції відповідно до статті 39 цього Кодексу), з чого випливає, що **цей строк є фактично строком давності для видання контролюючим органом відповідного адміністративного акта** та становить 1 095 днів (2 555 днів – у разі проведення перевірки контрольованої операції). При цьому п. 102.1. ст. 102 ПК України фактично закріплює презумпцію, відповідно до якої, якщо протягом зазначеного строку контролюючий орган не визначає суму грошових зобов'язань, платник податків вважається вільним від такого грошового зобов'язання (в тому числі від нарахованої пені), а **спір стосовно такої декларації та / або податкового повідомлення не підлягає розгляду в адміністративному або судовому порядку** [3, ст. 102].

Окремо слід зауважити, що ПК України не містить чіткого визначення поняття «строк дав-

ності», але ст. 102 все ж таки дозволяє зробити певні висновки щодо сутності цього поняття.

Сьогодні серед науковців не існує єдності думок стосовно цього питання. Так, наприклад, І.І. Бабін вважає, що поняття строк звернення до суду (строки оскарження рішень контролюючих органів) є окремим різновидом строків давності в податковому праві [22, с. 110]. Водночас В.М. Кравчук В.М. висловлює думку про те, що «жоден зі строків давності, який визначений податковим законодавством, не є строком звернення до суду, оскільки встановлюють часові межі здійснення повноважень податкового органу та платника податків» [30, с. 19–20]. Зазначені думки заслуговують на увагу, але потребують певного уточнення.

В інформаційних листах № 203/11/13-11 від 10.02.2011 р. [18], № 945/11/13-11 від 05.07.2011 р. [19], № 1935/11/13-11 від 01.11.2011 [20] ВАС України свого часу висловив позицію, що під час оскарження рішень контролюючих органів судам слід керуватися п. 56.21 ст. 56 ПК України, у зв'язку з чим під час визначення строку для звернення платника податків до суду з адміністративним позовом слід застосовувати п. 56.18. ст. 56 ПК України, згідно якого строк звернення до суду з урахуванням строку давності становить 1 095 днів. З таким тлумаченням погоджується багато практиків та науковців, зокрема Н.В. Клочкова [29, с. 94–95] та К.В. Мінаєва [32, с. 168; 33, с. 483].

П. 56.21 ст. 56 ПК України передбачає, що у разі, коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків.

Однак таке розуміння строку звернення платника податків з адміністративним позовом до суду (п. 56.18. ст. 56 ПК України) фактично отожднює його зі строком давності (ст. 102 ПК України), що є неприпустимим, оскільки вони є абсолютно різними за змістом правовими інститутами. Зокрема, строк давності, визначений п. 102.1. ст. 102 ПК України, можна розглядати як проміжок часу, протягом якого контролюючий орган має право здійснити певні дії, що мають юридичні наслідки для платника, або прийняти рішення про самостійне визначення грошових зобов'язань, та зі спливом

якого контролюючий орган втрачає таке право. Але ПК України не містить норм, які б встановлювали недійсність рішення або протиправність дій контролюючого органу, вчинених після спливу такого строку. Проте доктринально можливо розглядати строк звернення до суду (позовну давність) як різновид давності, у тому числі у податковому праві. Але при цьому слід враховувати певні особливості строку звернення до суду.

Окремо також слід звернути увагу на те, що ст. 56 ПК України встановлює лише строк на оскарження рішень контролюючих органів, зокрема податкових повідомлень-рішень, але поза межами спеціального правового регулювання в такому випадку залишаються дії та бездіяльність контролюючих органів, до яких вочевидь мають бути застосовані загальні приписи ст. 122 КАС України. В цьому контексті заслуговує на увагу постановка Верховного Суду від 08.08.2018 р. у справі № П/811/1680/17, в якій вказано, що приписами ст. 56 ПК України не опосередковуються вимоги про визнання протиправними дій щодо проведення перевірки та про скасування наказу про її проведення, а мають застосовуватись положення КАС України [16].

Крім того, норми статей 122 КАС України та 56 ПК України дають підстави для виокремлення *трьох видів строку звернення платника податку до суду* з адміністративним позовом, а саме: строк звернення до суду безпосередньо після отримання рішення контролюючого органу без його адміністративного оскарження, строк звернення до суду після закінчення процедури адміністративного оскарження рішення контролюючого органу, а також загальний строк звернення з адміністративним позовом про визнання протиправними дій чи бездіяльності контролюючого органу або рішень, не пов'язаних з нарахуванням грошових зобов'язань, встановлений ч. 1 ст. 122 КАС України.

Й ось тут виникає цікава ситуація, викликана прийняттям нової редакції КАС України, а саме наявністю положень ч. 4 ст. 122 КАС України, які встановлюють *тримісячний строк* для звернення до суду у разі використання процедури адміністративного оскарження, який обчислюється з дня вручення позивачу рішення за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень. Натомість п. 56.19. ст. 56 ПК України передбачає, що у разі, коли до подання позовної заяви проводилася процедура адміністративного оскарження, платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення-рішення або інше рішення контр-

ольюючого органу про нарахування грошового зобов'язання *протягом місяця*, що настає за днем закінчення процедури адміністративного оскарження відповідно до пункту 56.17 цієї статті. Попередня редакція КАС України в ч. 4 ст. 99 також містила місячний строк, але останні зміни процесуального законодавства створили зайву колізію в цьому питанні, яку з огляду на положення п. 56.21. ст. 56 ПК України слід вирішувати на користь платника податків шляхом застосування тримісячного строку, визначеного ст. 122 КАС України, що своєю чергою вказує на певну невизначеність та несправедливість податкових норм.

Наостанок варто також зауважити, що формулювання п. 56.18 ст. 56 ПК України акцентує увагу на тому, що рішення контролюючого органу може бути оскаржено *у будь-який момент* після його отримання. Тобто, на нашу думку, законодавець тим самим надав можливість платнику податків звернутись до суду з адміністративним позовом про скасування рішення контролюючого органу без обмеження будь-якими строками.

З цього приводу відомий дореволюційний вчений Г.Ф. Шершеневич зазначав, що «в мало цивілізованому суспільстві строки давності зазвичай є дуже короткими, по мірі розвитку суспільства вони подовжуються» [44, с. 188], але «там, де сумніви є неможливими, де не дивлячись на який завгодно час, дійсне право може бути легко доведено, там давність не має застосування» [44, с. 189].

**Висновки.** Дослідження вищевикладеної проблематики дозволило автору дійти наступних висновків:

1. Строк звернення до суду має матеріально-правовий зміст, оскільки визначає часові межі існування права на позов, яке є невід'ємною складовою частиною суб'єктивного матеріального права.

2. Зі спливом строку звернення до суду заінтересована особа втрачає виключно правомочність щодо захисту в юрисдикційному органі свого суб'єктивного права, а саме: право на задоволення позову як матеріально-правова сторона права на позов, але не втрачає саме суб'єктивне право.

3. Наслідки пропуску строку звернення з адміністративним позовом до суду не відповідають правовій природі цього строку та потребують законодавчих змін в цій частині шляхом встановлення можливості пред'явлення адміністративного позову платника податків протягом будь-якого часу та розгляду його судом незалежно від спливу строку, а також неможливості суду самостійно

застосовувати наслідки пропущення цього строку, без письмової заяви заінтересованої сторони.

4. Забезпечення завдань адміністративного судочинства та ефективний захист порушених прав платників податків зумовлюють необхідність розгляду адміністративного позову по суті та встановлення наявності або відсутності порушень контролюючих органів незалежно від пропуску строку звернення до суду, оскільки в подальшому таке судове рішення може мати преюдиціальне значення.

5. Законодавець має чітко визначити мету запровадження строку звернення з адміністративним позовом до суду з метою правильного розуміння та тлумачення цього строку судами під час здійснення правосуддя, оскільки в даному випадку не варто розповсюджувати мету встановлення позовної давності в приватному праві на аналогічні за змістом інститути публічного права, тому що строк звернення до суду існує не для того, щоб надати можливість суб'єкту владних повноважень уникнути відповідальності.

6. Пред'явлення позову не є процесуальною дією, а є виключно дією особи, яка вважає порушеним своє суб'єктивне право, спрямовану на реалізацію права на захист.

7. Строк звернення до суду з адміністративним позовом слід все ж таки відмежовувати від строку позовної давності з огляду на різний характер спірних відносин.

8. КАС України та ПК України фактично розрізняють три види строків звернення платників податку до суду з адміністративним позовом:

строк звернення до суду безпосередньо після отримання рішення контролюючого органу без його адміністративного оскарження, строк звернення до суду після закінчення процедури адміністративного оскарження рішення контролюючого органу, а також загальний строк звернення з адміністративним позовом про визнання протиправними дій чи бездіяльності контролюючого органу або рішень, не пов'язаних з нарахуванням грошових зобов'язань, встановлений ч. 1 ст. 122 КАС України.

9. Строк звернення до суду з адміністративним позовом платника податків не є тотожним строку давності, визначеному ст. 102 ПК України, але на доктринальному рівні може бути визнаний різновидом строку давності в податковому праві в широкому розумінні.

10.П. 102.1. ст. 102 ПК України встановлює часові межі вчинення контролюючим органом певних дій або прийняття ним рішень про самостійне визначення грошових зобов'язань, але не встановлює правові наслідки вчинення таких дій або прийняття таких рішень після спливу вказаного строку.

11.Формулювання п. 56.18 ст. 56 ПК України щодо можливості оскарження рішення контролюючого органу у будь-який момент після його отримання дає підстави вважати, що законодавець надав можливість платнику податків звернутись до суду з адміністративним позовом про скасування рішення контролюючого органу без обмеження будь-якими строками.

#### Список літератури:

1. Конституція України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0945760-11>.
2. Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI (із наступними змінами та доповненнями). URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (із наступними змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
5. Рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2004 (справа № 1-45/2004) від 24.12.2004 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v022p710-04>.
6. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2010 (справа № 1-25/2010) від 29.06.2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10>.
7. Рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2010 (справа № 1-40/2010) від 09.09.2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10>.
8. Рішення Конституційного Суду України № 23-рп/2010 (справа № 1-34/2010) від 22.12.2010 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10>.
9. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2011 (справа № 1-9/2011) від 13.12.2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11>.
10. Рішення Конституційного Суду України № 19-рп/2011 (справа № 1-29/2011) від 14.12.2011 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-11>.
11. Рішення Європейського суду з прав людини від 22.10.1996 р. за заявами № 22083/93; 22095/93 у справі «Стаббінгс та інші проти Сполученого Королівства» URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22tabvis%22:%5B%7B%22document%22:%5B%22itimid%22:%5B%22001-117765%22%7D%7D%7D>.

12. Рішення Європейського суду з прав людини від 20.09.2011 р. за заявою № 14902/04 у справі «ВАТ «Нафтова компанія «Юкос» проти Росії». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-106308%22%5D%7D>.

13. Постанова Верховного Суду від 24.04.2018 р. у справі № 646/6250/17 (провадження № К/9901/2128/18). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73634676>.

14. Постанова Верховного Суду від 10.07.2018 р. у справі № 310/7517/16-а (2-а/310/20/17) (провадження № К/9901/30811/18). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75193566>.

15. Постанова Верховного Суду від 17.07.2018 р. у справі № 521/21851/16-а (провадження № К/9901/33923/18). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75368352>.

16. Постанова Верховного Суду від 08.08.2018 р. у справі № П/811/1680/17 (провадження № К/9901/11219/18). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75776128>.

17. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 1843/11/13-10 від 24.12.2010 р. «Щодо строку звернення до суду платників податків з адміністративним позовом щодо оскарження рішень контролюючих органів про нарахування податкових зобов'язань, а також строків звернення контролюючих органів із позовом про стягнення податкового боргу». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1843760-10>.

18. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 203/11/13-11 від 10.02.2011 р. «Щодо однакового застосування адміністративними судами окремих приписів Податкового кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0203760-11>.

19. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 945/11/13-11 від 05.07.2011 р. «Про застосування строків звернення до адміністративного суду у справах, що виникають із податкових відносин». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0945760-11>.

20. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України № 1935/11/13-11 від 01.11.2011 р. «Щодо строків оскарження рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання». URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v1935760-11>.

21. Аракелян М.М. Особливості визначення та обчислення строку звернення до адміністративного суду. Актуальні проблеми держави і права (Збірник наукових праць). 2011. вип.58. С. 258–264. URL: <http://www.apdp.in.ua/v58/39.pdf>.

22. Бабін І.І. Строки давності у податковому праві. Науковий вісник Чернівецького університету. 2013. Випуск 682. Правознавство. С. 109–113.

23. Біла-Тіунова Л.Р., Закаленко О.В., Неугодніков А.О. Позов в адміністративному судочинстві: теорія, правове регулювання, практика: монографія. Одеса: Фенікс, 2015. 188 с.

24. Білоусов Ю.В. Строк звернення до суду як передумова права на судовий захист у справах адміністративної юрисдикції. Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. 2004. № 1-2 (9-10). с. 145–149. URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/644.pdf>.

25. Гуйван П.Д. Теоретичні питання строків у приватному праві: монографія. Х.: Право, 2014. 632 с.

26. Гуйван П.Д. Часові чинники як межі здійснення суб'єктивного права. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Випуск 1(16). С. 3–7.

27. Карась Б.О. Скорочення строку звернення до адміністративного суду. Чи обмежує це права громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи? Адміністративне право і процес. 2014. № 1 (7). с. 195–202. URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-7-2014/item/270-karas-b-o>.

28. Каргузова І.О. Поняття, види та наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду. Юридичний вісник. 2013. № 1. С. 115–120. URL: [http://yurvisnyk.in.ua/v1\\_2013/19.pdf](http://yurvisnyk.in.ua/v1_2013/19.pdf).

29. Клочкова Н. Окремі питання строків звернення до адміністративного суду та поважність причин їх пропуску. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2 (3). С. 92–99. URL: <http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/SLOVO-NSJ-2-2013.pdf>.

30. Кравчук В.М. Стягнення податкового боргу: судовий аспект: монографія. Львів: Видавництво «БОНА», 2015. 204 с.

31. Луць В.В. Строки і терміни у цивільному праві: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2013. 320 с.

32. Мінаєва К.В. До питання про строки оскарження рішення контролюючих органів в адміністративному порядку. Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції, 4-7 жовтня 2011 р. Ч.ІІ/НДІ фінансового права. К: Алерта, 2011. С. 166–168.

33. Мінаєва К.В. Оскарження рішення контролюючих органів в адміністративному порядку в контексті вирішення податкових спорів. Форум права. 2011. № 4. С. 479–486. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/=FP\\_index.htm\\_2011\\_4\\_80](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/=FP_index.htm_2011_4_80).

34. Мостова Н.В. Наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду: аналіз судової практики, необхідність внесення змін. *Право і суспільство*. 2011. № 5. С. 109–113. URL: [http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Pis\\_2011\\_5\\_24](http://www.nbu.gov.ua/UJRN/Pis_2011_5_24).
35. Павленко Н.Г. Законодавче регулювання строків звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 81–89.
36. Позовна давність: коментар судової практики / під ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Харків: ЦИВІЛІСТИЧНА ПЛАТФОРМА, 2016. 148 с.
37. Розум І.О. Дискусійні аспекти поняття та сутності процесуальних строків у адміністративному процесі. *Юридичний вісник*. 2016. № 2 (39). С. 93–99. URL: [http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij\\_jurnal/2016/statji\\_n2\\_39\\_2016/17.pdf](http://law.nau.edu.ua/images/Nauka/Naukovij_jurnal/2016/statji_n2_39_2016/17.pdf).
38. Сінайській В.И. Русское гражданское право. Выпуск I. Общая часть. Вещное право. Авторское право (издание второе, исправленное и дополненное). Київ.: Типо-Литографія «Прогрессь», 1917. 259 с.
39. Смокович М.І. Строки звернення до суду в адміністративному судочинстві. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія «Право». 2011. № 2(4). С. 1–29. URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf>.
40. Сорока М.О. Процесуальні строки в адміністративному судочинстві: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право/М.О. Сорока. Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 23 с.
41. Сорока М.О. Поняття «процесуальний строк» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 229–235. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy\\_1\\_33](http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_1_33).
42. Тютрюмовъ И.М. Гражданское право. Второе, исправленное и значительно дополненное издание. Тарту (Юрьевъ): Типографія Г. Лаакманъ, 1927. 675 с.
43. Цивільний кодекс України: науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використання позицій вищих судових інстанцій, Мінстерства юстиції, науковців, фахівців). Т.4: Обєкти. Правочини. Представництво. Строки/ За ред. проф. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Серія «Коментарі та аналітика». Х.: ФО-П Колісник А.А., 2010. 768 с.
44. Шершеневич Г.Ф. Учебникъ русскаго гражданскаго права. Девятое издание. Москва: Издание Бр. Башмаковыхъ, 1911. 851 с.

### **СРОК ОБРАЩЕНИЯ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКА С ИСКОМ В АДМИНИСТРАТИВНЫЙ СУД: СУЩНОСТЬ И ПОСЛЕДСТВИЯ**

*В статье исследуется правовая природа срока обращения с иском налогоплательщика, его процессуальный характер, соотношение с такими смежными правовыми категориями, как «исковая давность», «срок давности в налоговом праве», правовые последствия истечения срока обращения с иском в административный суд налогоплательщика. Осуществлена попытка обоснования необходимости унификации норм КАС Украины и НК Украины с целью обеспечения права налогоплательщика на судебную защиту.*

**Ключевые слова:** *срок, срок обращения с иском в административный суд, срок давности, исковая давность, материальные сроки, процессуальные сроки, право на судебную защиту, право на административный иск.*

### **THE TERM OF THE APPEAL TO THE ADMINISTRATIVE COURT BY THE TAXPAYER: THE ESSENCE AND CONSEQUENCES**

*The legal nature of the term for recourse to a court of taxpayer, its procedural nature, correlation with legal categories such as: «limitation of actions», «statute of limitations in tax law», legal consequences of the expiration of the term of the application in the administrative court by taxpayer, were analysed in the publication, in addition, there is an attempt was made to justify the need to unify the legal provisions of the Administrative Justice Code of Ukraine and the Tax Code of Ukraine with a view to securing the taxpayer's right to judicial protection.*

**Key words:** *term, term for recourse to administrative court, limitation period, limitation of actions, substantive term, procedural term, right to judicial protection, right to administrative action.*

**Чорна В.Г.**

Національна академія внутрішніх справ

## ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

*У даній науковій статті автором здійснено аналіз понять «обмеження», «правові обмеження», «адміністративно-правові обмеження». Висвітлені правові позиції науковців щодо розуміння сутності зазначених понять. Визначено похідні характеристики даних понять. Здійснено періодизацію генезису правових обмежень. Виокремлено етапи становлення та розвитку адміністративно-правових обмежень.*

**Ключові слова:** обмеження, правові обмеження, адміністративно-правові обмеження, періодизація, заборона.

**Постановка проблеми.** Наділення та визначення за людиною і громадянином певних прав у різні періоди часу розвивалися по-різному. Із розвитком економічних, соціальних, культурних, міжнародних, ринкових відносин, формуванням організаційної структури управління в державі, виникненням норм права, які декларують правила поведінки, та, відповідно, з розширенням можливостей індивіда в суспільстві окремі права почали стримуватися, а правила поведінки – набувати певних меж та рамок. Конституцією України визначено гарантії прав і свобод людини і громадянина, однак поряд із гарантіями забезпечення цих прав виникає необхідність у тому, щоб права кожного члена суспільства не зачіпали права інших. Реалізація зазначених меж можлива за допомогою запровадження певних обмежень, які повинні регламентуватися нормами права, а реалізуватися – відповідними уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації.

**Метою статті** є дослідження генезису адміністративно-правових обмежень.

**Стан дослідження.** Питання правових обмежень людини і громадянина свого часу були предметом досліджень П.П. Андрушко, Ю.В. Градової, Я.А. Колінко, С.О. Кузніченка, М.І. Матузова, О.В. Малько, П.М. Рабіновича, О.А. Савченко, М.В. Савчина, М.Ф. Селівона, М.І. Хавронюка.

**Виклад основного матеріалу.** Випадки застосування обмежень зустрічаються ще в часи існування Древньої Греції в поемах мислителів та філософів.

У часи Древньої Греції в поемах Гомера, Гесіода зустрічаються положення про основи справедливості, які базуються на обмеженнях,

які в подальшому отримали свій вираз у працях Клеобула («Средняя дорога есть наилучшая»), Солона («Ничего сверх меры»), Фалеса («Не делай сам того, что ты порицаешь в других») та ін. Обмеження прав було поширено і в Законах XII таблиць, де передбачалось чотири види обмежень права власності на землю.

У Древньому Римі в Дегестах Юстиніана, зокрема в Книзі Першій, визначено, що свобода – природна здатність кожного робити те, що йому завгодно, якщо це не заборонено силою або правом. Тоді як у Книзі Чотири Титулі V визначено обмеження, які застосовуються до правового статусу особи, а саме: 1) обмеженням у правоздатності є зміна (юридичного) положення; 2) обмеження правоздатності не припиняє виконання обов'язків опікуна, крім тих випадків, коли опіка призначена над особами чужого права; 3) коли раб відпускається на волю, раб не має ніяких прав і не може бути обмежений у правах, бо тільки в цей день (в день звільнення) він починає мати (юридично) поряд із обмеженнями ще і права; 4) якщо внаслідок втрати свободи настає обмеження правоздатності, то немає місця для відновлення попереднього стану по відношенню до раба, оскільки згідно з преторськими способами захисту прав на раба не покладається зобов'язання таким чином, щоб до нього можна було пред'явити позов, але дається позов за аналогією проти пана [1, Книга Перша Титул V]. Таким чином, можемо сказати, що в Дегестах Юстиніана визначалося, що обмеження можуть мати місце там, де є права. Тоді ж, коли прав немає, не можна вести мову про наявність певних обмежень.

Згідно з положеннями Дегестів Юстиніана існувало три види обмежень правоздатності: великі, середні, найменші. При цьому застосування кожного з видів обмежень визначалося трьома якостями: свободою, громадянством, приналежністю до сім'ї. Зазначалося, що «коли ми втрачаємо все це, тобто свободу, громадянство і приналежність до сім'ї, то обмеження правоздатності є найбільшим; коли ж ми втрачаємо громадянство, але зберігаємо свободу, то обмеження правоздатності є середнім; коли зберігаються і свобода, і громадянство, а змінюється лише сімейний стан, то ясно, що обмеження правоздатності є найменшим» [2, Книга Четверта].

У першоджерелі права Німеччини – «Саксонському зерцалі», яке написано в 1220-х роках шеффеном Ейке фон Репгау, визначалися як обмеження, які могли застосуватися до звичайних (неблагородних) осіб (Книга 1), так і обмеження, які застосовувалися у виключних випадках до благородних осіб, які знаходилися у васально-ленних відносинах (Книга 2).

Так, наприклад, серед обмежень, що застосовувалися до неблагородних осіб, слід виокремити: 1) жінку, яка носить у собі живу дитину, не можна присуджувати до тілесного покарання чи смертної страти (ст. 3); 2) недоумкуватих і божевільних не слід карати. Якщо ж вони кому-небудь і завдають шкоди, то їх опікун повинен відшкодувати шкоду; 3) єврей не має права бути поручителем християнина, навіть якби він і хотів відповідати замість християнина (ст. 7); 4) ні суддя, ні будь-хто інший не може спростовувати скаргу, крім того, проти якого скарга спрямована (ст. 16); 5) не можна карати того, хто в іншому суді оголошений під підозрою (ст. 24).

Водночас відповідно до Книги 2 до благородних осіб могли бути застосовані обмеження, що стосувалися таких пунктів: 1) над життям і здоров'ям князів ніхто не може бути суддею, крім короля (ст. 55); 2) імператора не може ніхто відлучити від церкви з того моменту, як він присвячений, крім трьох випадків: якщо він сумнівається в істинній вірі, або якщо він залишає свою законну дружину, або якщо він руйнує божий храм (ст. 57) тощо [3].

Таким чином, обмеження стосувалися як жінок, так і чоловіків, так і їх дітей, а також усіх сфер життя населення.

Аналіз першоджерел німецького права дає можливість вести мову про існування залежно від об'єкта таких видів обмежень: цивільні обмеження; судові обмеження; статусні обмеження;

особистісні обмеження. При цьому відзначимо, що всі обмеження мали право застосовувати лише органи влади чи суд.

Одним із найперших актів, в якому найбільш широко визначалися та тлумачилися поняття та види правових обмежень, які використовуються органами влади в суспільстві, на нашу думку, є Соборне уложення 1649 року, де вперше було згадано про обмеження щодо: 1) лихослів'я при царському дворі [4, с. 67–77]; 2) вільного проїзду до Московської держави із ціллю торгового промислу чи в інші держави, які мають дружні відносини з Московською державою лише за наявності «проїзної грамоти» [7, с. 80]; 3) прийняття на державну службу – на державну службу не приймалися старі, покалічені та хворі люди [7, с. 85]; 4) написання чолобитних на суддю, який розглядав справу та виніс відповідне рішення, забороняється особам, які були сторонами в справі та по відношенню до яких прийнято відповідне рішення, а в разі їх написання – не вірити та не змінювати прийняте рішення [7, с. 96–98]; 5) передбачалося, що лише в недільний день нікого не судити, не видавати накази, не займатися будь-якими іншими справами [7, с. 102], паралельно була заборона, починаючи за три години до суботнього вечора, будь-якої праці, торгівлі; а також обов'язково жителі повинні були зачинити всі оселі [7, с. 102]; 6) зведення будинку та забудови: будинок, який будується, не повинен бути вищим від того, який вже збудований [7, с. 158]. Разом із тим слід відзначити, що положення даного акту містять у більшій мірі приписи та заборони, які не можна порушувати, а в разі їх порушення наступає неминуча відповідальність морального чи матеріального характеру. У той же час норми даного акту, крім правових обмежень, не містять засобів стимулювання, що можуть бути застосовані до суб'єкта, проте, крім обмежень як правообмежуючого засобу, в даному акті чітко визначені засади відповідальності за порушення правил, установлень та визначених обмежень, а також прописані обов'язки осіб щодо забезпечення громадського порядку.

Формалізований прояв обмеження почали отримувати в Деклараціях про права та Конституціях країн як найвищих законах держав.

Так, наприклад, у ст.ст.4 та 5 Декларації прав людини і громадянина Франції 1789 року визначено, що свобода полягає в можливості робити все, що не приносить шкоди іншому. Реалізація природних прав кожної людини може бути обмежена лише у випадках забезпечення іншим чле-



нам суспільства користування тими ж самими правами. Ці межі визначаються законом. Закон може забороняти лише діяння, шкідливі для суспільства. Усе ж, що не заборонено законом, дозволено, і ніхто не може бути примушений до дій чи обмеження у вчиненні певних дій, якщо це не передбачено законом [5, ст. 4, 5].

Водночас у Цивільному кодексі Франції (Кодексі Наполеона) 1804 року визначалося, що засуджений втрачає право власності на все майно, яким він володів; після нього відкривається спадкування на користь його законних спадкоємців, до яких його майно переходить згідно зі спадкуванням за законом. Він не може ні розпоряджатися своїм майном, цілком або в частині, як шляхом дарування між живими, так і шляхом заповіту, ні отримувати майно із цих підстав, окрім як для прожитку. Він не може бути призначений опікуном, ні брати участь у діях, що відносяться до опіки. Він не може бути свідком під час здійснення урочистих або засвідчених актів, не може бути допущеним як свідок у суді. Він може виступати в суді як відповідачем, так і позивачем, лише від імені і за посередництвом спеціального піклувальника, який йому призначається судом. Він нездатний укласти шлюб, який породив би будь-які цивільні наслідки. Шлюб, який він уклав раніше, є розірваним по відношенню до всіх цивільних наслідків шлюбу. Його дружина і його законні спадкоємці можуть здійснювати права і дії, які були б можливими в силу його природної смерті [6, ст. 25].

Таким чином, настання негативного наслідку у вигляді притягнення до відповідальності особи створює для неї вкрай негативні обмеження, які безпосередньо стосуються встановлення меж її поведінки. У той же час слід відзначити, що Кодекс Наполеона в більшій мірі визначав обмеження, що пов'язані з вступом у шлюб, сім'єю, спадкуванням і притягненням особи до кримінальної відповідальності. При цьому правові обмеження виникали не з підстав реалізації прав, а як негативна реакція держави та як пострезультат притягнення особи до відповідальності.

Також слід відзначити, що норми щодо обмежень мали місце і в Петровських Указах від 5 квітня 1797 року, де було передбачено обмеження щодо престолонаслідування. Так, даним актом було передбачено, що право ставати спадкоємцями мали лише потомки чоловічої статі [7]. Наявність даної ситуації створило в результаті ситуацію, коли на престолах були лише царські особи чоловічої статі, а царські особи жіночої статі були відсторонені від царських справ.

Слід відзначити, що особливе значення в розрізі визначення видів заборон, дозволів та обмежень, що застосовувалися з метою забезпечення охорони громадського порядку та спокою, були викладені в Положенні про міри в охороні громадського порядку та спокою від 14 серпня 1881 року, де вперше було визначено, що головним суб'єктом охорони громадського порядку та спокою є Міністерство внутрішніх справ, а права і обов'язки щодо здійснення даної охорони безпосередньо має лише Генерал-Губернатор, як постійні, так і тимчасові, а в губерніях дані права і обов'язки поклалися на Губернаторів та Градоначальників, які підкорялися Генерал-Губернатору. Дані особи в тому числі наділялися правом притягувати винних осіб до відповідальності, накладати стягнення. Висилка винних осіб була дозволена не інакше як за згодою Генерал-Губернатора. Місцевий начальник поліції, а також начальник жандармерії управліннь та його помічник мали право лише: 1) затримувати особу, яка підозрювалася в державній зраді чи однорідних до них порушеннях не більше чим на два тижні; 2) здійснювати в будь-який час доби обшуки на них без виключення, зокрема, на фабриках, заводах і т.д., а також накладати арешт до рішення відповідного начальника на будь-яке майно, яке вказувало на протизаконність чи намір вчинити протизаконне діяння [8, с. 261–266].

У Положенні про надзвичайні заходи з охорони революційного порядку 1926 р. уперше було визначено, що застосування надзвичайних заходів охорони революційного порядку може мати місце лише у випадках, обговорених у даному Положенні у формі введення: а) виключного та б) військового положення. Виключне положення вводиться у випадках: а) контрреволюційних виступів та інших посягань на робочо-селянську владу та її окремих представників або серйозної загрози подібних виступів та порушень; б) невиконання контрреволюціонерами законних розпоряджень влади з боку окремих громадян, оскільки ці правопорушення потенційно можуть мати масовий характер; в) масових посягань на особистість та майно громадян; г) коли порушено нормальну життєдіяльність населення надзвичайним стихійним лихом. Військове положення оголошується в разі: а) коли ця місцевість стає центром військових дій чи має особливо важливе значення для військових цілей; б) коли межі виключної позиції виявляються недостатніми для охорони або відновлення революційного порядку. Надзвичайні заходи охорони революційного порядку вводилися постаново-

вою Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету і Ради Народних Комісарів за поданнями Народного комісаріату внутрішніх справ під час введення надзвичайного стану і Народного комісаріату внутрішніх справ спільно з Револьюційною військовою радою республіки під час введення військового положення.

Особливо важливу роль заборони і обмеження мали під час введення надзвичайного стану були, які в більшій мірі більш деталізовані в Указі Президіума Верховної Ради СРСР від 22 червня 1941 року «Про воєнне положення». Даним актом було визначено обмеження пересування або взагалі заборону переміщення на відповідній території.

У положеннях Загальної декларації прав людини 1948 року визначено, що до людини можуть бути застосовані лише такі обмеження, які встановлені законом і виключно з метою забезпечення їм належної поваги та визнання прав і свобод, а також задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку і суспільного блага в демократичному суспільстві [9, ст. 29].

Конвенцією про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року визначено, що:

1) не допускається втручання органів державної влади в здійснення права вільного сімейного життя, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та громадського порядку, економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі або захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 8);

2) свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони громадського порядку, здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 9);

3) свобода вираження поглядів може бути обмеженням або санкціями, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, для захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя (ч. 2 ст. 10);

4) право на свободу зібрань та об'єднань не підлягає жодним обмеженням, за винятком тих, які

передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки та громадського порядку, з метою запобігання правопорушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб. Ця стаття не перешкоджає запровадженню законних обмежень на здійснення цих прав особами, що входять до складу збройних сил, поліції чи адміністративних органів держави (ч. 2 ст. 11);

5) обмеження, які дозволяються цією Конвенцією щодо зазначених прав і свобод, можуть застосовуватися тільки з тією метою, що й ті, для яких вони були передбачені (ст. 18) [10].

Таким чином, у положеннях даного акту чітко визначено, що такі правові засоби, як адміністративно-правові обмеження та відповідальність, є засобами однієї видової групи, застосування яких дозволено лише з метою та в цілях забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку в цілому. Водночас варто відзначити, що Конвенцією про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року правові обмеження, на нашу думку, умовно поділено на: загальні обмеження та спеціальні обмеження.

Обмеження як засіб адміністративно-правового характеру можуть мати не лише негативну сторону, але й виступати в якості позитивних обов'язків. Так, наприклад, С.С. Алексєєв писав: «Як показує загальний аналіз психологічного механізму правового регулювання позитивні зобов'язання ... все ж більшою мірою пов'язані зі змушуванням, а не із стимулюванням поведінки людей» [11, с. 260].

Після проголошення України незалежною державою Президент, Верховна Рада України та Уряд взяли на себе зобов'язання гарантувати своїм громадянам захист їх прав, свобод та інтересів, які задекларовані в Конституції України. Так, Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні» передбачалося застосування адміністративно-правових обмежень щодо здійснення державної влади в Україні, захисту прав і свобод громадян, необхідності оновленого підходу до реформування процедур управління (адміністративного менеджменту).

Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [12]. Слід відзначити, що взяття курсу на запровадження 62 реформ, які

визначені даним актом, створило цілий ряд адміністративно-правових обмежень у різних сферах суспільного життя (наприклад, судова система, діяльність органів публічного адміністрування, зокрема, проблеми боротьби з корупцією в Україні, система правоохоронних органів, зокрема, щодо впровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань).

**Висновки.** Отже, на сьогодні Україна знаходиться в процесі всеосяжних реформ та намагається інтегрувати до Європейського Союзу. Зазначені реформи торкнулися всіх сфер суспільного життя. Особливе місце в даному напрямі відведено визначенню та процедурі застосування адміністративно-правових обмежень, які виступають регулятивним інструментом у захисті прав і свобод людини і громадянина.

Таким чином, вважаємо, що генезис адміністративно-правових обмежень можна поділити на такі етапи:

1) стародавній – характеризується зародженням обмежень як правообмежувального засобу. Уперше почали писати про обмеження в писаних джерелах, зокрема поемах, зведених збірниках законів. Вважалося, що обмеження може мати місце лише там, де є право, тоді ж якщо права немає, то немає і обмежень. Лише вільні особи можуть бути обмежені у вчиненні певних дій, тоді як невольні особи обмежень не мають, оскільки не мають прав, а мають лише обов'язки;

2) централізований – характеризується тим, що підстави, види, порядок застосування право-

вих обмежень почали декларувати в конституціях та кодифікованих актах. У даний період часу все більша увага приділяється розширенню видів правових обмежень та визначенню того, що лише компетентний суб'єкт державної влади має право застосовувати пені обмеження;

3) революційний (кін. XVII ст. – сер. XIX ст.) характеризується прийняттям регулятивних нормативно-правових актів, які визначали порядок застосування правових обмежень. Почала чітко простежуватися тенденція, що адміністративно-правові обмеження могли застосовуватися правоохоронними органами, зокрема органами внутрішніх справ за порушення громадського порядку і громадської безпеки;

4) радянський період (сер. XIX ст. – кін XX ст.). Адміністративно-правові обмеження визначаються видами адміністративно-правових засобів правообмежувального характеру. У даний час досліджується питання порядку застосування та видів адміністративно-правових обмежень, що набуло широкої уваги в працях радянських науковців теоретиків, у тому числі і адміністративістів;

5) сучасний (з 1991 року і по теперішній час) період характеризується розгалуженістю видів адміністративно-правових обмежень. У більшій мірі акцентується увага на розширенні видів адміністративно-правових обмежень, що пов'язані з професійною діяльністю особи, прийняттям адміністративно-правових норм, які чітко визначають порядок застосування адміністративно-правових обмежень. Особливе місце отримують адміністративно-правові обмеження, що пов'язані з корупцією.

### Список літератури:

1. Дегести Юстиніана Книга Перша. URL: <http://www.digestaiust.narod.ru/01.html>.
2. Дегести Юстиніана Книга Четверта. URL: <http://www.digestaiust.narod.ru/04.html>.
3. Саксонское зеркало. Текст воспроизведен по изданию: Саксонское зеркало. М.: Наука, 1985.
4. Соборное Уложение 1649 года. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/1649/whole.htm#3>.
5. Декларация прав человека и гражданина, принятая Национальным собранием 26 августа 1789 года.
6. Гражданский кодекс (Кодекс Наполеона) 1804 г. URL: [http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full\\_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio49/](http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzio49/).
7. Акт о престолонаследии. URL: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Акт\\_о\\_престолонаследии\\_\(1797\)](https://ru.wikipedia.org/wiki/Акт_о_престолонаследии_(1797)).
8. Высочайше утвержденное Положение о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия (14 августа 1881): Полное Собрание Законов Российской Империи: Собрание третье: [С 1.03.1881 г. по 1913 г.]: [В 33-х т.]. Т. 1: Со дня восшествия на престол Государя Императора Александра Александровича [1 марта 1881 года] по 31 декабря 1881 года. СПб.; Пг., 1885. С. 261–266.
9. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. URL: <http://library.khpg.org/files/docs/1359660401.pdf>.
10. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (измененная и дополненная Протоколом № 11 в сопровождении текстов Протоколов №№ 1, 4, г. Рим, 4. XI. 1950 г.
11. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. 288 с.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: затв. Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015.

### ГЕНЕЗИС АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

*В данной научной статье автором осуществлен анализ понятий «ограничения», «правовые ограничения», «административно-правовые ограничения». Освещены правовые позиции ученых относительно понимания сущности указанных понятий. Определены производные характеристики данных понятий. Осуществлена периодизация генезиса правовых ограничений. Выделены этапы становления и развития административно-правовых ограничений.*

**Ключевые слова:** ограничения, правовые ограничения, административно-правовые ограничения, периодизация, запрет.

### GENESIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL CONSTRAINTS

*In this scientific article, the author analyzed the concepts of restrictions, legal restrictions, administrative and legal constraints. The legal positions of scientists concerning the understanding of the essence of these concepts are highlighted. The derivative characteristics of these concepts are determined. A periodization of the genesis of legal constraints has been made. The stages of the formation and development of administrative and legal constraints are singled out.*

**Key words:** restrictions, legal restrictions, administrative restrictions, periodization, prohibition.

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.01

*Андросович Л.Г.*

Слідче управління фінансових розслідувань державної податкової інспекції у Печерському районі ГУДФС України

### ПРОТИДІЯ ОРГАНІЗОВАНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ

*Стаття присвячена аналізу соціальних та економічних умов, що передували формуванню організованої злочинності у фінансовій системі, з урахуванням злочинів, які є найбільш поширеними у цій сфері. Зокрема наведені статистичні дані щодо злочинів у фінансовій системі та надані пропозиції протидії та запобігання таких злочинів, скоєних злочинними організаціями.*

**Ключові слова:** банківська сфера, кредитно-фінансова сфера, організована злочинність, фінансова система, протидія.

**Постановка проблеми.** Як і у будь-якій державі фінансова система України постійно перебуває під впливом загальних процесів, які відбуваються у світі. У сучасних умовах вона чутливо реагує на глобальні кризові явища, які впливають ззовні, та на будь-які деструктивні події, що відбуваються з середини. Тому, щоб забезпечити стабільне її функціонування, потрібно розробити і запровадити заходи мінімізації негативних факторів. Навіть коли дії світових явищ дуже складно передбачити та нейтралізувати, то деякі деструктивні прояви у середині держави можна передбачати, спрогнозувати та запобігати їм. Одним із таких негативних проявів є організована злочинність, вплив якої завдає суттєвих збитків і порушує стійкість функціонування фінансової системи.

Розробка дієвих заходів протидії організованій злочинності у фінансовій системі неможлива без всебічного аналізу її стану у тій чи іншій країні, одним із джерел щодо інформації для якого є статистичні дані. Однак лише ці відомості навряд чи допоможуть дізнатись про реальні показники, оскільки загальновідомо, що організована злочинна діяльність відзначається найвищим ступенем латентності.

Фінансова система має велику складову, до якої належить фінансово-кредитна сфера, яку

ще складають банківські та інші небанківські фінансові установи, в яких обертаються найбільші обсяги приватних фінансів та які створюють відповідний інвестиційний клімат у державі. Стійкість щодо фінансової сфери залежить не тільки від економічних процесів, а й від стану її захищеності, стабільності дії без впливу кримінальних загроз.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження із гарантуванням безпеки у фінансовій сфері від злочинних посягань приділяли увагу у своїх працях провідні вітчизняні та іноземні науковці, зокрема А.А. Аслаханова, В.Г. Баяхчева, М.Б. Бучко, О.М. Джужа, А.І. Долгова, С.Є. Каїржанова, О.Г. Кальман, В.В. Коваленко, О.Є. Користін, А.М. Клочко, В.Д. Ларичев, С.І. Николаюк, Ю.В. Николаєнко, А.В. Соловійова, М.В. Феоктистова, А.Х. Хаупшева, С.С. Чернявський та ін. Проте дослідженню проблеми, пов'язаної з організованою злочинністю у фінансовій сфері, та визначенню на цій підставі особливостей її протидії, притаманних сьогодні, приділено недостатньо уваги.

**Метою статті** є аналіз сучасних особливостей організованої злочинності у фінансовій системі як загрози державній безпеці України та пошук шляхів їх протидії.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні деякі злочини у сфері економіки на сучасному етапі досягли таких масштабів, що становлять реальну загрозу національній безпеці. Засоби, одержувані у результаті економічних злочинів, служать фінансовою основою різного роду проявів тероризму. Слід констатувати, що кримінал в економічному житті суспільства став звичайним явищем, якщо не нормою економічної поведінки суб'єктів господарської діяльності. Серед злочинів у сфері фінансової діяльності слід виділити групу злочинів, які у даний момент являють найбільшу суспільну небезпеку, оскільки ці злочини пов'язані не тільки з акумулюванням і розподілом грошових коштів, але і формуванням державного бюджету.

Злочини економічної спрямованості, а саме у сфері фінансів, все частіше скоюються не однією особою, а організованими групами, це відіграє на зрощенні економічної та організованої злочинності. Тісна взаємодія економічної та організованої злочинності на сучасному етапі вимагає одночасної боротьби із зазначеними явищами. Наприклад, у Віденській декларації про злочинність і правосуддя 2000 р. наголошується, що боротьба з економічною злочинністю є найважливішим елементом стратегії боротьби проти організованої злочинності [1].

У Законі України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 року [2] підкреслюється, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національної безпеки України, стабільності у суспільстві є серйозні прорахунки, допущені в економічній сфері, де не виключається і фінансова система, що сприяє зростанню злочинності, особливо її організованих форм.

Для протидії організованої злочинності в економічній діяльності рух розпочався. Зокрема, 4 лютого 2004 р. ратифікована Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. [3].

У 2014 році прийнятий Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» [4], Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [5], Закон України «Про запобігання корупції» [6] та інші.

Певні кроки у напрямку подолання організованої злочинності є, але в умовах новітніх технологій з'явилися нові види економічних діянь,

незаконних можуть механізмів, протиправних підприємств, банківської діяльності, створення фіктивних фірм, установ, яких об'єднує загальна риса – корисливий намір з метою, що руйнує суспільство та фінансовий устрій, і можуть вводити їх у ранг економічного злочину. За останні роки найбільше злочинних проявів зареєстровано у сфері фінансової діяльності. У сучасних умовах дана сфера відзначилась як масштабнокриміналізована ланка економіки, зона особливої складності щодо контролю з боку правоохоронних органів.

Це підтверджується станом та динамікою злочинності у фінансовій системі. Так, за даними державної служби статистики соціально-економічного становища України, у 2015 р. зареєстроване число кримінальних правопорушень становить 565,2 тис. Правоохоронними органами за цей рік виявлено 570 осіб, які скоїли злочин у складі організованих груп і злочинних організацій, закінчено 135 кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами і злочинними організаціями.

У 2016 р. зареєстроване число кримінальних правопорушень становить 592,6 тис. Правоохоронними органами за цей рік виявлено 598 осіб, які скоїли злочин у складі організованих груп і злочинних організацій, закінчено 136 кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами і злочинними організаціями.

У 2017 р. зареєстроване число кримінальних правопорушень становить 271,6 тис. Правоохоронними органами за цей період виявлено 456 осіб, які скоїли злочин у складі організованих груп і злочинних організацій, закінчено 102 кримінальні провадження про кримінальні правопорушення, вчинені організованими групами і злочинними організаціями.

Протягом січня-травня 2018 р. зареєстроване число кримінальних правопорушень становить 242 тис. (злочини, виявлені органами Національної поліції, органами прокуратури, органами, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органами безпеки, органами Національного антикорупційного бюро та органами Державного бюро розслідувань). Правоохоронними органами за цей період виявлено 698 осіб, які скоїли злочин у складі 159 організованих груп і злочинних організацій [7].

Очевидно, що реальна кількість злочинів у сфері фінансової діяльності, скоєних організованими групами і злочинними організаціями, зна-

чно перевищує зареєстроване число такого роду злочинів через їхню високу латентність.

Сама фінансова система за період реформ перетворилася в одну з найбільш криміналізованих сфер економіки. Початком такого стану стало загальне ослаблення держави, контролюючих та правоохоронних органів.

Зокрема, найбільш криминогенною у фінансовій сфері є банківська діяльність, при цьому велика частина злочинів припадає на комерційні банки.

Злочини, що трапляються у банківській сфері, можна віднести до одних з самих небезпечних економічних злочинів, тому що їх негативний вплив має своє відображення не тільки на самому банку, але і на багатьох інших суб'єктах економічної діяльності і фінансовій системі держави у цілому.

Проблема розкриття і попередження злочинів, скоєних з використанням банківської системи, набуває в останні роки особливої актуальності. МВС України вживаються певні заходи щодо вдосконалення боротьби зі злочинністю у кредитно-фінансовій сфері. Ускладнюється цей процес тим, що злочинність у цій сфері на сьогодні має здебільшого характер організованої зі складною структурою, що значно поширило свій вплив на фінансову систему [8, с. 305].

Географія розповсюдження злочинів у фінансовій системі по Україні досить широка. Найбільша їх кількість виявляється у Донецькій, Харківській, Дніпропетровській, Луганській, Львівській областях та м. Києві.

Протягом останніх років спостерігається поширення способів протизаконної діяльності у банківській сфері. Великий оборот злочинних дій відтворено у схемах по видачі кредитів приватним особам або комерційним структурам без оформлення відповідним чином забезпечення кредиту. Службовими особами банку створюється так би мовити правдива розповідь про об'єктивні причини неможливості повернути кредит, що дає їм можливість неодноразово продовжувати кредит та краще підготуватись до перевірок тощо. Також значно більшого розповсюдження отримали розкрадання кредитів позичальниками без участі службових осіб банку. Такого типу злочини здебільшого здійснюються злочинними організаціями, вони детально підготовлені і призводять до великих втрат банками грошових сум. При оформленні доручень або гарантій достатньо широке розповсюдження набули підроблені гарантійні листи від імені великих банків, а також надання кредитів з оформленням договорів страхування

зі страховими компаніями ненавбачливо для забезпечення повернення коштів. У той же час не рідко зустрічається випадок привласнення позичальниками через офшорні зони кредитних коштів.

Спостерігається водночас великий процент злочинів у страховій сфері, у сфері зовнішньоекономічної діяльності, на ринку цінних паперів, здійснення яких проходить через комп'ютерні технології, системні телекомунікації і електронні засоби доступу.

Поширений характер організованої злочинності у фінансовій системі набуло привласнення ввіреного майна шляхом шахрайства, тобто з використанням підроблених платіжних документів і підроблених банківських гарантій, фальшивих авізо, безповоротне отримання і нецільове використання пільгових кредитів розкрадання грошових коштів. Серед типових злочинів слід відзначити також «відмивання» кримінальних грошей, фінансові афери з грошима вкладників, посадові зловживання банківських службовців, податкові та митні злочини.

За прогнозами фахівців, у найближчому майбутньому загальна кількість зростання злочинів у сфері економічної діяльності буде супроводжуватися підвищенням їх суспільної небезпеки внаслідок організованих форм здійснення, розширення масштабів корумпованості всіх без винятку ланок державної системи і подальшим зрощенням із загально-кримінальною злочинністю [9, с. 44].

Зазначені обставини визначають належність наукової розробки проблеми протидії злочинів у сфері фінансової системи організованими групами, оскільки від її вирішення залежить успіх боротьби і з економічною, і з організованою злочинністю, які становлять основу тероризму, а також ефективність розвитку української економіки.

Звідси злочини у сфері фінансової діяльності утворюють самостійну групу серед злочинів у сфері економічної діяльності. Для цієї групи злочинів, розташованих у розділі 7 Кримінального кодексу України, суспільні відносини у сфері фінансової діяльності виступають як груповий (підвидовий) об'єкт. Злочини у сфері фінансової діяльності можна розуміти у широкому і вузькому сенсах. У широкому сенсі – це злочини, фінансова діяльність для яких виступає як і основний, і додатковий об'єкт. У вузькому сенсі – це злочини, фінансова діяльність для яких виступає тільки як основний об'єкт посягання.

З огляду на це, висока суспільна небезпечність злочинності у фінансовій системі потребує запровадження взаємопов'язаних та скоординованих

політичних, соціальних, правових, організаційно-управлінських та інших заходів комплексного характеру одночасно на всіх рівнях та етапах запобігання.

Заходи з протидії організованій злочинності у фінансовій системі передбачають комплекс правових норм, які безпосередньо чи опосередковано спрямовані на покращення і врегулювання фінансових відносин, належне забезпечення діяльності контролюючих та правоохоронних органів на законодавчому рівні, удосконалення наявної нормативно-правової бази та кримінального законодавства у цілому щодо запобігання злочинам. Вимогою часу є прийняття Законів України «Про профілактику злочинів у фінансовій системі» та «Про організацію боротьби з економічною злочинністю», більш повне врахування та аналізування досвіду європейських країн, адаптація законодавства України до міжнародних норм і стандартів у даній сфері.

Зокрема великий внесок по запобіганню організованій злочинності у фінансовій системі є більш ретельний контроль до суспільства, удосконалення організаційно-управлінської структури всіх суб'єктів, які причетні до даного процесу, створення належних умов діяльності державних і недержавних кредитно-фінансових і банківських установ тощо.

Особливе місце серед організаційно-управлінських заходів протидії організованій злочинності у фінансовій системі повинен займати кримінологічний моніторинг, який включає спостереження, збирання, збереження, обробку й аналіз інформації про стан, структуру, динаміку, причини та умови даного виду злочинності, прогнозування можливих негативних змін і розробка науково обґрунтованих рекомендацій по їх запобіганню [10, с. 303].

Необхідна також соціальна переорієнтація органів, які безпосередньо причетні до запобі-

гання злочинам у фінансовій системі, удосконалення організаційно-управлінської діяльності правоохоронних та контролюючих органів; удосконалення взаємодії між ними та з міжнародними організаціями у сфері протидії фінансовим злочинам; системи розслідування та покарання за вчинення таких злочинів.

**Висновок.** Розглядаючи деталі, що характеризують злочини у сфері фінансової діяльності як її латентність, «винахідливість», способів скоєння, а також професіоналізм злочинця, що діє у цій сфері, робить проблему розслідування організованої злочинності у фінансовій системі досить актуальною для дослідження на тепер як для теоретиків, так і для практиків та зумовлює необхідність нових підходів до проблеми розслідування злочинів.

Винесення зазначених вище доповнень протидії організованої злочинності, а також беручи до уваги статистичні дані, можна констатувати той факт, що для створення ефективних умов з протидії організованої злочинності у фінансовій системі, є:

- усунення розбіжностей правових норм, які регулюють фінансові відносини, діяльність правоохоронних та контролюючих органів. Прийняття нового законодавства по запобіганню злочинності у фінансовій системі;
- удосконалення організаційно-управлінської структури всіх суб'єктів, які причетні до даного процесу, створення належних умов діяльності державних і недержавних кредитно-фінансових і банківських установ;
- кримінологічний моніторинг, який включає спостереження, збирання, збереження, обробку й аналіз інформації про стан, структуру, динаміку, причини та умови даного виду злочинності;
- удосконалення діяльності правоохоронних та контролюючих органів взаємодії між ними та міжнародними організаціями у сфері протидії фінансовим злочинам.

#### Список літератури:

1. Віденська декларація про злочинність та правосуддя: відповіді на виклики XXI століття. Міжнародний документ від 17 квітня 2000 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_443](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_443)
2. Про основи національної безпеки України: Законі України від 19 червня 2003 року, станом на 08 липня 2018 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>
3. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Міжнародний документ від 15 листопада 2000 року. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_789)
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014, станом на 5 січня 2017 року. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1702-18>
5. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 року, станом на 05 січня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року, станом на 3 серпня 2017 року URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>



7. Державна служба статистики України. URL: [http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc\\_ek/2016/arh\\_2016\\_u.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/soc_ek/2016/arh_2016_u.htm)

8. Клочко А.М. Злочини у сфері банківської діяльності. Правовий вісник Української академії банківської справи. 2014. № 1. С. 68–71

9. Ніколаєнко Ю.В., Шишлов Т.А. Сутність та необхідність регулювання економічної безпеки національної економіки. Науковий вісник УНУ. 2016. Вип. 10(2). С. 44–47.

10. Кравчук С. Організована злочинність у сфері економіки України: проблеми припинення та шляхи їх вирішення. Право України. 2017. № 8. С. 301–308.

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ

*Статья посвящена анализу социальных и экономических условий, которые предшествовали формированию организованной преступности в финансовой системе, с учетом преступлений, которые являются наиболее распространенными в этой сфере. В частности, приведены статистические данные о преступлениях в финансовой системе и представлены предложения противодействия и предотвращения таких преступлений, совершенных преступными организациями.*

**Ключевые слова:** банковская сфера, кредитно-финансовая сфера, организованная преступность, финансовая система, противодействие.

## CONTINUATION OF ORGANIZED CRIME IN THE FINANCIAL SYSTEM

*The article is devoted to the analysis of social and economic conditions preceding the formation of organized crime in the financial system, taking into account the crimes that are the most widespread in this area. In particular, statistics are provided on crimes in the financial system and proposals for counteracting and preventing such crimes committed by criminal organizations.*

**Key words:** banking sphere, credit and financial sphere, organized crime, financial system, counteraction.

**Бусол О.Ю.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ ЗЛОЧИННІ УГРУПОВАННЯ ТА ТРАНСНАЦІОНАЛЬНІ КОРПОРАЦІЇ: МЕЖІ КОРУПЦІЙНОГО СИМБІОЗУ

*У статті розглянуто проблему транснаціональної корупції, зокрема ступінь включеності транснаціональних злочинних угруповань у вчинення корупційних діянь та злочинної співпраці ТЗУ з транснаціональними корпораціями.*

**Ключові слова:** транснаціональна корупція, організовані злочинні угруповання, транснаціональні корпорації, фінансово-промислові групи, корупційний симбіоз, бізнес-структури.

**Постановка проблеми.** На міжнародному рівні вже констатовано, що злочинний ринок охоплює всю планету. Так, у доповіді ООН «The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment» [1] наголошено на основних транснаціональних каналах незаконного розповсюдження наркотиків, вогнепальної зброї, контрафактної продукції. Також йдеться про зростання кількості таких злочинів як розкрадання природних ресурсів, продаж людей з метою сексуальної експлуатації, або примусової праці, незаконне переміщення мігрантів, морське піратство, кібернетична злочинність, корупція тощо. За допомогою підкупу, з використанням доходів від злочинної діяльності та погроз застосування сили, злочинці впливають на результати проведення виборів, рішення та дії окремих політиків і військовослужбовців.

Підтвердженням застосування корупційних практик членами транснаціональних злочинних угруповань (ТЗУ) слугує Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності [2], в якій закріплено, що кожна Держава-учасниця вживає таких законодавчих та інших заходів, які можуть знадобитися для того, щоб визнати в якості кримінально караних такі діяння, коли вони вчиняються умисно, а саме: а) обіцянка, пропозиція або надання публічній посадовій особі, особисто або через посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної чи юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію або бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків; б) вимагання або прийняття публічною посадовою особою, особисто або через

посередників, будь-якої неправомірної переваги для самої посадової особи або іншої фізичної або юридичної особи для того, щоб ця посадова особа вчинила будь-яку дію чи бездіяльність при виконанні своїх службових обов'язків. Проте слід визнати, що конвенції, численні закони не наблизили людство до зменшення проявів транснаціональної корупції. Потрібний принципово інший підхід до цієї всесвітньої проблеми.

Поняття «транснаціональна корпорація», яке вживається у цій статті, включає, з огляду на Конвенцію про транснаціональні корпорації [3], різні транснаціональні структури, у тому числі фінансово-промислові групи, компанії, концерни, холдинги, спільні підприємства, акціонерні товариства з іноземною участю тощо. Під поняттям «транснаціональна корпорація» у зазначеній конвенції мається на увазі юридична особа (сукупність юридичних осіб, що має у власності, господарському або оперативному управлінні виокремлене майно на територіях двох і більше держав; утворене юридичними особами двох і більше держав; зареєстроване як корпорація) у відповідності до зазначеної Конвенції.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Проблеми транснаціональної організованої злочинності розглядали зарубіжні вчені М. Edelbacher, J.O. Finckenauer, R. Godson, D.J. Kenney, J.R. Richards, James D. Torr, M.D. Lyman, G.W. Potter, W. Olson, E. Savona, L. Shelley, P. Williams [4–11]. Серед українських учених зазначимо М.Г. Вербенського, В.О. Глушкова, Г.П. Жаровську, Є.Д. Скулиша, Л.В. Страшинську [12–15]. Транснаціональна організована злочинність (далі – ТОЗ) – це порівняно нова

форма розвитку національної організованої злочинності та є найвищим рівнем кримінальної еволюції. Суб'єктам ТОЗ є стійкі злочинні організації, сфера впливу яких у вигляді злочинного промислу розповсюджується на декілька держав або групу держав, один регіон або весь континент.

**Постановка завдання.** Метою статті є розгляд міри включеності транснаціональних організованих злочинних угруповань у вчинення корупційних діянь, та їхньої злочинної співпраці з транснаціональними корпораціями (далі – ТНК), а також способів вирішення проблеми транснаціональної корупції. У цьому аспекті проблема транснаціональної організованої корупції вчними не розглядалась.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найвпливовішими та найпотужнішими транснаціональними організованими угрупованнями у світі є: «La Cosa Nostra» у США, «Cosa Nostra» в Європі (Італія), в Азії – «Triada» (Китай) і «Yakuza» (Японія), а також колумбійські наркокартелі Латинської Америки, ямайсько-британська, албанська, сербська, ізраїльська, мексиканська мафії. У регіоні Перської затоки члени ТЗУ – дилери, торговці наркотичними речовинами та прекурсорами, фінансисти тероризму тощо, діють у регіоні або через нього, включаючи Об'єднані Арабські Емірати, користуючись його стратегічним розташуванням як центру регіональної торгівлі, а також фінансового центру та транспортної розв'язки. Слабке або неадекватне законодавство у сфері тероризму, корупції – є відчутною уразливістю у регіоні, особливо у Кувейті. У країнах карибського басейну торгівля і маршрути контрабанди призводять до зростання рівня злочинності, зокрема насильства, корупції. Так, Білий дім США прогнозує, що оскільки Ініціатива Merida і Центральна американська Регіональна Ініціатива Безпеки демонструють успіхи у Мексиці і Центральній Америці, торговці, можливо, збільшать своє використання контрабандних маршрутів у Карибському морі. З Азії до Канади транснаціональні організовані утворення постачають прекурсори хімічних речовин для незаконного вироблення синтетичних препаратів, передусім – екстазі. Різноманітні мережі транснаціональних організованих угруповань займаються контрабандою екстазі та марихуани на південь і кокаїн на північ через канадський кордон. Сполучене королівство Великої Британії та Північної Ірландії отримує величезний економічний прибуток – між 32 і 64 мільярдів долл. США – від щорічної великомасштабної контрабанди людей,

наркотичної торгівлі, фінансових фальсифікацій та масового маркетингового шахрайства [16].

Між ТНК наявна жорстка конкуренція за ринки збуту та сфери впливу. Наприклад, у 2017 р. федеральним відомством кримінальної поліції та палермського відділення італійської Фінансової гвардії, у м. Філінген-Швеннінген були арештовані 19 наркотогровців італійського походження. У них конфісковані товари та гроші на суму 4 млн євро. Арештовані діяли у Німеччині на замовлення клану Mondino – сицилійського мафіозного угруповання з Палермо. Злочинна діяльність полягала у контрабандному ввезенні до ФРН з Албанії тонн марихуани, кокаїну та відмиванню доходів від їх реалізації у гральних автоматах, встановлювати які злочинці змушували під загрозою знищення бізнесу, своїх співвітчизників – власників барів і магазинів. Прибуток від незаконного обігу наркотиків використовувався для закупівлі зброї на Балканах [17].

Злочинні угруповання з держав СНД являють величезну небезпеку у розповсюдженні організованої злочинності для всіх держав. Нині налічується шість тисяч таких угруповань та двісті синдикатів, які діють на глобальному рівні [18]. Загалом в Україні нині діють близько 30 транснаціональних корпорацій, які мають понад 7 тис. представництв та філій. Окремі ТНК виступають у ролі партнерів українських компаній. Між тим, можна говорити про певну експансію закордонних ТНК в Україні, яка супроводжується застосуванням «змішаних» і «замаскованих» псевдоінвестиційних стратегій. Часто інвестиційні стратегії є інвестиційними лише номінально – основною причиною їх застосування є не використання виробничого потенціалу України, а мінімізація митних відрахувань. При цьому сума необхідних для псевдоінвестиційного входження капіталовкладень може бути неспівставна не тільки з обігом материнської компанії, а навіть з обігом створеного в Україні підприємства [19]. Обсяги акціонерного капіталу, що потрапляє з України до економік іноземних держав (зосереджується переважно у невиробничих галузях економіки завдяки операціям з нерухомістю, оренді, інжинірингу та наданню послуг підприємцям), породжують багато запитань щодо цих активів до їх власників, які монополюють розміщують мільярдні інвестиції у невиробничу галузь лише однієї держави.

Офіційні джерела США зазначають, що між Російською Федерацією та Румунією існує тісний зв'язок між організованою злочинністю, нечесними чиновниками та великим капіталом, що

загрожує економічному зростанню і перспективам для демократичного управління. Ці транснаціональні організовані злочинні бізнес-структури ввели монополію на енергетичних, телекомунікаційних ринках та ринках дорогоцінних металів [16]. Останні світові тенденції дають підстави для констатації факту, що у бізнесовому середовищі розвинутих держав та держав, які розвиваються, затребуваними є офшори, яких у світі налічується близько 70-ти. Якщо для перших держав офшори є інструментом ухилення від податків, то у державах, які ще розвиваються, вони зокрема є механізмом страхування від цінового ризику, ефективного захисту власності. Загалом у світі діють понад 65 тис. ТНК, що мають близько 700 тис. закордонних філій у більш, ніж 150 державах. Відмінними рисами ТНК є: планетарне бачення ринків і здійснення конкуренції у світовому масштабі; здійснення економічного і політичного впливу на держави, в яких функціонують ТНК. Протягом останніх років в основному склалася така система світоустрою, при якій ТНК контролюють близько половини світового промислового виробництва, 63% – зовнішньої торгівлі, більшу частину патентів і ліцензій на нову техніку, технології та «ноу-хау» [15]. У процесі діяльності транснаціональних корпорацій неминує вчинюються корупційні діяння, тому що між ТНК існує жорстока конкуренція за ресурси планети – природні, матеріальні, людські, фінансові, інформаційні, технологічні тощо. Корупційна злочинність, виступаючи на першому етапі як національна проблема, перетинає кордони і стає транснаціональним явищем – одним з основних засобів впливу організованої злочинності на всі сфери міжнародного життя. Відносно поширення транснаціональної корупції зазначимо, що згідно з офіційною інформацією видання президента США, щорічно у світі «відмивається» від 1,3 до 3,3 трильйона долл. США (між 2% і 5% світового валового внутрішнього продукту) [16]. За даними Світового банку, щороку на підкуп членів урядів і політиків витрачається близько 80 млрд. долл. США. Загальний обсяг операцій у наркобізнесі перевищує півмільярда доларів, а прибутки від «трансферів» нелегалів – 3,5 млрд. долл. США. Держави, що розвиваються, витрачають на протидію злочинності та корупції приблизно 14% ВВП, а розвинені – 5%. При цьому, влада і багатство концентруються лише у невеликій кількості людей та корпорацій. На нашу думку, саме глобальна конкуренція не дозволяє транснаціональним компаніям приділяти багато уваги соціальним, і тим більше – кримінологічним

проблемам, з побоювання втратити свої капітали [20]. Вигоди для одного з учасників глобального ринку (держави або ТНК) можуть не задовольняти інших учасників, а тому заради спільного стратегічного розвитку необхідно поступатися частиною своєї економічної вигоди. Останнім часом посилюються тенденції безроздільного домінування політики міжнародних організацій, які підтримують глобальні ринки, над діяльністю організацій, які піклуються про забезпечення суспільних благ, зокрема збереження миру, охорону довкілля, захисту прав людини, протидію бідності, розвиток охорони здоров'я, культури, освіти. Діапазон методів утручання ТНК у справи приймаючих держав і засобів впливу на політичну та соціальну обстановку у цих державах – широкий. Так, злочинний світ налічує понад мільйон незалежних озброєних угруповань. У випадку їх злочинної змови та координації, вони здатні впливати не тільки на національну безпеку, але й на стан справ у всіх континентах. Загалом у 90-ті роки ХХ століття у війнах за доступ до природних ресурсів загинуло близько 5 млн. осіб. Ще 6 млн. мігрували до інших держав, а від 11 до 15 млн. осіб – змінили місце проживання на батьківщині [21].

Боротьба між корпораціями за джерела сировини і ринки збуту призводить до війн між державами, які вони представляють. Військові конфлікти ще зустрічаються на територіях держав, які розвиваються, при чому такі держави найчастіше є «розмінною монетою» конкуруючих між собою розвинутих, економічно сильних держав. Під час військових конфліктів будуються корупційні схеми, в яких активну участь приймають уряди «зацікавлених» держав. Прикладом слугує й Україна, в якій фактично ведуться бойові дії на територіях Донецької і Луганської областей. За результатами соціологічного дослідження, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології на замовлення громадської організації «Детектор медіа» за фінансової підтримки посольства Королівства Швеції в Україні, 65% українців впевнені, що війна на Донбасі не припиняється через те, що вона вигідна олігархам [22]. Не є секретом, що впливові багаті держави, користуючись національними ресурсами бідніших держав, отримують переваги для транснаціональних корпорацій. ТНК здійснюють контроль і над світовим інформаційним простором, усувають конкурентів та встановлюють світовий порядок на вигідних для них умовах. При цьому кінцеві прибутки отримують власники зазначених корпорацій – резиденти розвинених держав.

За результатами досліджень, мафія нині діє за такими самими масштабами і так само ефективно, як всесвітні концерни. Її члени використовують швидкість та інші можливості інтернету для узгодження дій та внутрішньої логістики. Кримінальні структури також запозичили чималий досвід ведення справ у приватному секторі [18], а також – корупційні практики. Тут можна погодитися з висновком про існування глобального мережевого світу кримінальних сил. Сьогодні корпорації можна порівняти за впливовістю на економіку держави та прийняття відповідних рішень з урядами держав. ТНК завжди включені у місцеві політичні процеси – їх представники вступають у національні асоціації промисловців, завдяки чому мають можливості «виходу» на керівників влади. Таким чином ТНК впливають на внутрішню політику держави, впритул до здійснення державних переворотів та інспірації прикордонних конфліктів. У ТНК чітко поставлена розвідка та контррозвідка, утім, яка не гребує займатися шпигунством, нейтралізацією та фізичним усуненням конкурентів. Транснаціональні злочинні співтовариства у свою чергу підтримують партнерство із ТНК, в які вони зробили інвестиції, і з банками, до яких вкладені незаконно набуті гроші. Звичайно, що транснаціональні злочинні угруповання беруть участь у підкупі політиків, здатних зберегти у колишньому стані сприятливу для них систему [23], або спрямувати ситуацію у потрібному для них напрямі.

Однією з характерних рис сучасних ТНК є їхні величезні видатки на науково-дослідницькі та дослідно-конструкторські розробки. Наприклад, значний внесок у розробку передової технології ТНК робить їхнє співробітництво з університетами й науковими центрами. Такі центри створюються, як правило, при університетах і їх активно фінансують провідні промислові корпорації [24], що однозначно передбачає корупційні ризики.

Транснаціональні кримінальні організації можуть суттєво відрізнитись від інших видів злочинних організацій за своєю структурою, потужністю, розмірами і географічними масштабами діяльності, або ступенем розгалуженості своїх операцій. Спільними їх ознаками є участь у заборонених законом формах ділової активності, включаючи продаж незаконних товарів і послуг, незаконну контрабанду товарів, що виробляються легально, крадіжку таких товарів чи всі три типи операцій. Суб'єкти організованої транснаціональної злочинності, які діють у різних регіонах світу, мають свою

специфічну спеціалізацію, використовують різні методи, прийоми, тактику діяльності, мають різний кількісний та етнічний склад [13], хоча часто побудовані за родинним принципом. ТНК стали гнучкими, мобільними, здатними швидко корегувати свою протиправну діяльність у відповідь на запобігання вчинення злочинних дій правоохоронних органів. Проте, усіх їх об'єднує єдина спільна мета – отримання від заняття злочинним промислом, що може поєднуватися із веденням формально законної діяльності, надвисокого прибутку [13, с. 193], що неодмінно здійснюється у корупційний спосіб. Таким чином, корупційні зв'язки у правоохоронних органах та інших органах державної влади є основним характерним елементом системи, на основі якої діють ТЗУ.

Слід констатувати, що заходи окремих держав протистояти тиску потужних ТНК ще не призвели до досягнення цих цілей. У свою чергу, фінансово-промислові еліти за допомогою ТЗУ намагаються нав'язати свій порядок суспільствам, які до цього ще не готові у силу різниці культур, історії, законів, соціального порядку, ментальності тощо. Вважаємо, що рівень транснаціональної організованої злочинності та корупції поки що не може бути відчутно зменшений у локальних суспільствах через те, що цілі еліт та певних держав не збігаються.

Середньостатистичним громадянином України роль ТНК, їхнього впливу на політику і економіку держави недооцінена – за своєю суттю ТНК є корпоративною державою у державі зі своїми корпоративними правилами у вигляді власних корпоративних засобів масової інформації, інтернет-провайдерів, медичних установ, закладів освіти, систем безпеки, летовищ, залізничних послуг, транспорту і навіть поштових послуг тощо. Науковець, розробки якого фінансуються ТНК, не має альтернативи, ніж проводити дослідження у потрібному своєму «господарю» напрямі. Прикладом корпоративного лобізму є різні міжнародні та регіональні форуми з питань протидії корупції, які замовляють і проводять ТНК. Проте, зазвичай справжня мета цих форумів далека від анонсованих як антикорупційні. Держава у боротьбі з корупцією поки що програє транснаціональним корпораціям за впливовістю на всі сфери розвитку суспільства. Саме тому корупція не може бути мінімізована у громадянському суспільстві, адже ТНК у цьому не зацікавлені, навпаки – корупція є живильним ґрунтом для їх діяльності заради не завжди законного збагачення.

**Висновки.** Зважаючи на характерні ознаки транснаціональних злочинних організацій, які наводять вітчизняні та зарубіжні вчені, дані офіційної статистики та інформації компетентних органів, а також повідомлень ЗМІ та громадян в інтернеті, можна стверджувати про системний характер корупційних діянь транснаціональних

злочинних угруповань. Таким чином, слід вважати корупцію, яка застосовується ТЗУ, обов'язковою ознакою, яка дає змогу, поряд з іншими ознаками, виокремити транснаціональну організовану злочинність від інших видів злочинного промислу. Чітко проглядається така ознака ТЗУ як злочинний симбіоз із ТНК.

#### Список літератури:

1. The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment. United Nations Office on drugs and crime. URL: [http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment\\_html/ТОСТА\\_Report\\_2010\\_low\\_res.pdf/](http://www.unodc.org/res/cld/bibliography/the-globalization-of-crime-a-transnational-organized-crime-threat-assessment_html/ТОСТА_Report_2010_low_res.pdf/). – Title from the screen.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: прийнята Резолюцією 55/25 Генеральної Асамблеї ООН від 15 листопада 2000 р.: Міжнародний документ від 15 листопада 2000 р. Офіційний вісник України. 2006. № 14. Ст. 340.
3. Конвенція про транснаціональні корпорації: Міжнародний документ від 06 березня 1998 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997\\_193](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/997_193).
4. The United Nations and Transnational Organized Crime / ed. by P. Williams and E. Savona. Portland: Oregon. 1996.
5. Richards J.R. Transnational Criminal organization, Cybercrime, and Money Laundering. CRC Press LLC. 1999.
6. James D. Torr. Organized Crime: Contemporary Issues. Companion. Greenhaven Press, 1999. 192 p.
7. Kenney D.J., Finckenauer J.O. Organized Crime in America. Wadsworth: Pub. Com. 1995.
8. Global Organized crime and International Security / ed. by E. Viano. – Ashgate: Pub. Ltd, 1999; Organisierte Kriminalität in Europa / M. Edelbacher. – Wien: Linde. 1998.
9. The United Nations and Transnational Organized Crime; Organized Crime / M.D. Lyman, G.W. Potter. 2nd ed. Prentice-Hall Inc. 1999.
10. Godson R. International Criminal Organization. Organized Crime: Contemporary Issues. San Diego. 1999. P. 154–156.
11. Shelley L. The Threat to World Order. Organized Crime: Contemporary Issues. San Diego. 1999. P. 174.
12. Вербенський М.Г. Транснаціональна злочинність: кримінологічна характеристика та шляхи запобігання: автореф. дис ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Дніпропетровськ, 2010. 40 с.
13. Скулиш Є.Д., Глушков В.О. Поняття транснаціональної організованої злочинності та її співвідношення з тероризмом. Право і суспільство. 2012. № 2. С. 190–194.
14. Жаровська Г.П. Структурно-організаційні особливості транснаціональних злочинних організацій в Україні. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 209–214. URL: <http://inter.criminology.onua.edu.ua/?p=22520>.
15. Страшинська Л.В. Розвиток транснаціональних корпорацій у межах світової продовольчої системи: тенденції та протиріччя. URL: <http://dspace.nuft.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/12004/1/Development.pdf>.
16. Transnational Organized Crime – a Threat to US and International Security-Manifests Itself in Various Regions in Different Ways. URL: [https://www.dni.gov/files/documents/NIC\\_toc\\_foldout.pdf](https://www.dni.gov/files/documents/NIC_toc_foldout.pdf).
17. Деббер С. Штурм Германи и итальянской «Коза нострой». URL: <http://www.fssb.su/prestupnost/mezhdunarodnaya-transnationalnaya-prestupnost/3608-shturm-germanii-italyanskoj-koza-nostroy.html>.
18. Бауэрнебель Герберт. Русские и латиноамериканские кланы атакуют «Коза Ностру»: новая мощь мафии в США. URL: <https://inosmi.ru/social/20170720/239859175.html/>.
19. Семенов А.А., Крижанівська В.В. Діяльність ТНК в Україні та їх вплив на економічний розвиток країни. URL: [http://www.rusnauka.com/10\\_NPE\\_2008/Economics/28839.doc.htm](http://www.rusnauka.com/10_NPE_2008/Economics/28839.doc.htm).
20. Бусол О.Ю. Глобалізація корупційної злочинності як об'єктивний процес криміналізації світового суспільства. Світ без корупції: міф чи реальність?: мат.-ли дискус. панелі Першого Харк. міжнар. юрид. форуму «Право та проблеми сталого розвитку в глобалізованому світі» (м. Харків, 3–6 жовтня 2017 р.). Харків: Право, 2017. С. 7–11.
21. Michael Renner, Anatomy of Resource War. Washington: Worldwatch Institute. 2002.
22. 65% українцев вважає, що війна на сході продовжується, тому що вона вигідна влади і олігархам – соцопрос. URL: <http://gordonua.com/news/war/65-ukraincev-schitayut-cto-voyna-na-vostoke-prodolzhatsya-potomu-cto-ona-vygodna-vlasti-i-oligarham-socopros-173890.html>.
23. Чистяков О. Кримінальна глобалізація – пандемія страху. URL: <http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/2467>.
24. Самофалов В. Глобальний виклик транснаціональних корпорацій. URL: [https://dt.ua/ECONOMICS/globalniy\\_viklik\\_transnatsionalnih\\_korporatsiy.html](https://dt.ua/ECONOMICS/globalniy_viklik_transnatsionalnih_korporatsiy.html).

**ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРЕСТУПНЫЕ ГРУППИРОВКИ И ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫЕ КОРПОРАЦИИ: ГРАНИЦЫ КОРРУПЦИОННОГО СИМБИОЗА**

*В статье исследована проблема транснациональной коррупции, в частности степень включенности транснациональных преступных группировок в совершение коррупционных действий, а также преступного сотрудничества ТПГ с транснациональными корпорациями.*

**Ключевые слова:** транснациональная коррупция, организованные преступные группировки, транснациональные корпорации, финансово-промышленные группы, коррупционный симбиоз, бизнес-структуры.

**TRANSNATIONAL CRIMINAL GANGS AND MULTINATIONAL CORPORATIONS: THE CORNERSTONE OF CORRUPTION SYMBIOSIS**

*The article deals with the problem of transnational corruption, in particular the degree of inclusion of transnational criminal groups (TCG) in committing acts of corruption and the criminal cooperation of these TCGs with transnational corporations.*

**Key words:** transnational corruption, organized crime groups, transnational corporations, financial and industrial groups, corruption symbiosis, business structures.

**Рень Ю.В.**

Академія Державної пенітенціарної служби

## КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ПРИХОВУВАННЮ ЗЛОЧИНІВ: ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

*Стаття присвячена дослідженню кримінально-правових заходів запобігання приховуванню злочинів за законодавством України, їхньої специфіки, організації та можливості вдосконалення, з'ясуванню сутності зарубіжного досвіду в цій сфері. Проаналізовано національне законодавство та законодавство деяких зарубіжних держав, що спрямовані на боротьбу із злочинністю, зокрема й щодо приховування злочинів. Автором проаналізовано на загальнотеоретичному рівні положення кримінального законодавства України у сфері приховування злочинів, визначено основні способи та методи щодо протидії та приховування певного суспільно небезпечного діяння. У статті проаналізовано досвід зарубіжних держав у вищезазначеній соціальній сфері; встановлено зв'язки національного та зарубіжного забезпечення щодо протидії та приховування злочинів, а також можливість уніфікації способів і методів боротьби в цій сфері.*

**Ключові слова:** приховування злочину, протидія злочинам, запобігання злочинам, зарубіжний досвід у сфері протидії та запобігання приховуванню злочинів, кримінально-правові заходи.

**Постановка проблеми.** У зв'язку зі змінами, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя України, зокрема й у галузі боротьби зі злочинністю, дедалі більшої актуальності набувають питання підвищення ефективності правових засобів і методів протидії діянням, які перешкоджають діяльності правоохоронних органів і суду щодо своєчасного виявлення та розслідування злочинів, притягнення винних до відповідальності. Одним із таких діянь є заздалегідь не обіцяне приховування злочину.

Сучасна кримінально-правова та кримінологічна наука розробляє напрями розбудови теоретично обґрунтованої системи кримінально-правових заходів, яка, з одного боку, здатна забезпечити необхідний і достатній вплив на кримінальні правопорушення в різноманітних формах їх вияву, а з іншого – відповідає принципам функціонування правової та соціальної держави.

Актуальність теми зумовлена суспільною небезпечністю приховування злочинів, оскільки це ускладнює роботу правоохоронних і судових органів, перешкоджає розкриттю та розслідуванню злочинів і встановленню винних осіб, негативно позначається на строках та якості досудового розслідування та судового розгляду кримінальних проваджень, таким способом заважаючи реалізації завдань, що стоять перед кримінальним судочинством. У зв'язку з цим існує необхідність

комплексного дослідження та вдосконалення кримінально-правових засобів запобігання приховуванню злочинів з урахуванням досвіду діяльності в цій сфері державних і недержавних інституцій зарубіжних країн.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематикою протидії та запобігання приховуванню злочинів, а також врахування зарубіжного досвіду у сфері протидії та запобігання приховуванню злочинів займалися такі відомі науковці, як Г.І. Баймурзін, І.А. Бушуєв, П.І. Гришаєв, Т.М. Гуд, М.І. Ковальов, М.І. Мельник, Н.Г. Радунцев, В.Г. Смірнов, М.Х. Хабібуллін та інші. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць та актуальність цієї теми, прослідковується значна кількість невирішених проблем, які виникають під час запобігання приховуванню злочинів, а також належного застосування досвіду зарубіжних країн як ефективного способу протидії цим негативним діянням.

**Постановка завдання.** Мета статті полягає в загальнотеоретичному дослідженні положень кримінального законодавства України у сфері приховування злочинів, визначенні основних способів і методів щодо протидії та приховування певного суспільно небезпечного діяння, з'ясуванні досвіду зарубіжних держав у вищезазначеній кримінальній сфері, а також аналізі норм національ-



ного та зарубіжного законодавства щодо протидії та приховування злочинності, а також можливості імплементації кримінально-правових заходів окремих зарубіжних держав у національне законодавство України.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 396 Кримінального кодексу України (далі – КК України) встановлена відповідальність за приховування злочину. Більшість фахівців у галузі кримінального права вважають, що юридична природа цього злочинного діяння полягає в тому, що воно є видом причетності до злочину. Причетність до злочину – це така злочинна діяльність, яка пов'язана із вчиненням злочину іншою особою, але яка не є співучастю у ньому [5, с. 47]. Проте така поведінка може бути суспільно небезпечною, тому що здатна істотно зашкодити діяльності суду, органів досудового розслідування щодо своєчасного виявлення, припинення та розслідування злочинів [5, с. 52].

Відповідно до ч.1 ст. 396 КК України під приховуванням злочину треба розуміти заздалегідь не обіцяне приховування тяжкого чи особливо тяжкого злочину [7].

Антизлочинна політика будь-якої держави повинна бути спрямована на запобігання суспільно-небезпечним діянням, а також використовувати позитивний досвід застосування кримінально-правових заходів приховування злочинів окремих зарубіжних держав. Зважаючи на особливості та специфічні ознаки, що властиві певному типу правової системи, кримінальне законодавство зарубіжних країн по-різному підходить до питання як нормативного регулювання інституту причетності до злочину, так і до боротьби з ним.

Запобігання злочинності – це сукупність різноманітних видів діяльності та заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин із метою усунення негативних явищ і процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, а також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [3].

Під запобіганням також треба розуміти діяльність, що перешкоджає вчиненню кримінальних правопорушень, не допускає їх вчинення. Запобігати означає «не допускати чогось заздалегідь, відвертати». Досягається такий результат шляхом застосування заходів запобігання, що «запобігають, відвертають щось», попередження, тобто «застереження проти чого-небудь», або припинення розпочатих правопорушень, що тлумачиться як «змушування перестати щось вчиняти» [9, с. 175].

Як вітчизняні, так і закордонні криминологи пропонують досить широкий спектр заходів запобігання злочинності, їхніх класифікаційних ознак і систематизацію, серед яких не останнє місце займають заходи кримінально-правового характеру.

Відомий український учений М.І. Хавронюк зазначає, що держави у своїй кримінально-правовій політиці дотримуються дуалізму покарань та інших заходів кримінально-правового впливу, насамперед так званих «заходів безпеки» (у різних кримінальних кодексах вони йменуються також як «кримінально-правові заходи», «заходи виправлення та безпеки», «заходи впливу», «інші заходи кримінально-правового характеру», «особливі правові наслідки злочину», «інші правові наслідки злочину» тощо) [16, с. 6].

Елементом функціонування кримінально-правових заходів є закон, яким установлюються формальні підстави для застосування або відмови в застосуванні кримінально-правових заходів, види кримінально-правових заходів, умови їх застосування, процесуальне оформлення прийнятого рішення, умови його виконання тощо. Тож нормативне регулювання функцій кримінально-правових заходів не обмежується виключно нормами кримінального права, а охоплює норми кримінального процесуального, кримінально-виконавчого та інших суміжних галузей права на підставі конституційних приписів загального характеру [6, с. 172].

Дослідження правової природи заходів кримінально-правового характеру дає можливість зробити висновок про те, що більшість учених поділяє їх на певні групи з урахуванням характеру або способу здійснення кримінально-правового впливу. Правовий аналіз норм Загальної частини чинного КК України дає змогу запропонувати поділ усіх заходів кримінально-правового впливу за ознаками суб'єкта кримінально-правових відносин і правових наслідків такого застосування на кримінально-правові заходи щодо фізичних осіб і заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб [1, с. 103].

Говорячи про протидію та запобігання приховуванню злочинів, треба звернути увагу на те, що згідно із статистичними даними більше ніж третина злочинів, що вчиняються, приховуються. Це породжує ще більшу кількість учинених суспільно небезпечних діянь, і, зокрема, їх вплив на криминогенну ситуацію держави. Відповідно, з'ясувати причини та умови виникнення цих діянь неможливо. А тому перед державою стоїть

велике питання щодо можливості вдосконалення та винайдення альтернативних способів протидії та запобігання прихованню злочинам [4, с. 112].

З огляду на актуальність зазначеного питання під час розроблення, апробації та запровадження заходів запобігання латентній злочинності треба провести аналіз закордонного досвіду в цій сфері.

Так, вивчаючи позитивний зарубіжний досвід і можливість впровадження його на теренах України, треба звернути увагу на законодавче врегулювання питання притягнення до кримінальної відповідальності за приховування злочинів, спільні та відмінні риси характеристики цього злочинного діяння тощо [9, с. 41].

Аналізуючи положення кримінального законодавства Великої Британії (прецедентний тип правової системи), варто зазначити, що політика цієї держави, яка спрямована на протидію та запобігання злочинам, характеризується державністю, оскільки на рівні держави встановлено спеціальне законодавство, правоохоронні органи наділені повноваженнями на стадії розслідування злочинів щодо можливостей приховування злочинів [10, с. 156].

Існує пряма вказівка на визнання англійським законодавцем злочинності причетного посягання. Передбачена кримінальна відповідальність осіб, що приховують факт вчиненого злочину, особу, яка його вчинила та наслідки які ним заподіяні [10, с. 156].

Дещо інший підхід до кримінально-правових заходів запобігання приховування злочинів за кримінальним законодавством США, у цій країні заходи запобігання приховування злочинам характеризуються взаємообумовленістю, взаємоузгодженістю та цільовою спрямованістю. Саме спільна діяльність правоохоронних органів та органів громадськості є запорукою належного й об'єктивного розслідування та розкриття злочинів, а також встановлення всіх обставин суспільно-небезпечного діяння. У законодавстві встановлено ототожнення інститутів співучасті та приховування злочинів у кримінальному праві США, застосування однаково суворого покарання як до співучасників, так і до причетних осіб, об'єднання виявів такої протиправної поведінки в єдиний термін – сприяння злочину [15, с. 46].

За кримінальним законодавством країн романо-германського (континентального) типу правових систем передбачається відповідальність за широкий спектр причетних до злочину діянь, а саме: заволодіння майном, речами тощо, які були отримані злочинним шляхом; сприяння у викорис-

танні майна, придбаного внаслідок злочину; ненадання інформації про достовірно відомий злочин із метою його приховання (КК Швеції); не перешкодження злочину (потурання); приховування злочину; заздалегідь не обіцяне придбання або використання майна, здобутого злочинним шляхом (КК Франції) [15]. Кримінальний кодекс Іспанії не містить родового поняття приховування, однак у наявності досить широкий перелік діянь, які за своєю правовою природою становлять приховування злочину. Цей тип правової системи у сфері протидії та запобігання приховуванню злочинів характеризується індивідуальним запобіганням злочинам органами внутрішніх справ, що полягає у впливі на особу потенційного злочинця відповідними засобами впливу. Це є ефективним, оскільки, як показує практика, породжує відсутність рецидиву злочинів і не допускає вчинення злочинів, що готувалися.

У свою чергу КК Данії встановлює кримінальну відповідальність за «сприяння злочину» та визначає, що за діяння, яке сприяє злочину, настає кримінальне покарання, а Особлива частина Кодексу передбачає злочинність дій, які утворюють причетність до злочину, як-от приховування, придбання злочинно здобутого майна, сприяння та не перешкодження злочинів [11, с. 51].

Кримінальний кодекс Республіки Гана (країна традиційного типу правових систем) під страхом кримінального покарання зобов'язує кожного громадянина вжити заходів щодо запобігання злочинам й оголошує злочином приховування особи, яка вчинила будь-який злочин (ст. 22). Покарання за протиправне придбання майна, завідомо здобутого злочинним шляхом, встановлюється таке ж, як за той злочин, за допомогою якого здобуто таке майно (ст. 146), перешкодження розслідуванню злочину (ст. 220), невжиття заходів щодо розслідування злочину посадовою особою (ст. 221). Указані склади розміщено у розділі злочинів проти правосуддя. Протидія та запобігання вищевказаним злочинам цього типу правової системи характеризується попереднім розробленням програм боротьби із приховуванням особи, яка вчинила злочин, також наявністю механізму реалізації цієї програми [11, с. 74].

У Йорданському кримінальному праві (релігійний тип правових систем) до співучасників злочину віднесено виконавця, підбурювача та пособника, а також систематичних переховувачів. Заздалегідь не обіцяне приховування є самостійним злочином і до співучасті не належить. Щодо боротьби із приховуванням злочинів цієї право-

вої системи, то треба наголосити на тому, що безпосередня увага приділена ранній профілактиці злочинності, тобто приділення уваги до корекції моральний якостей особи, яка схильна до вчинення аморальних дій [13].

Кримінальні закони країн далекогосхідного типу правових систем (КНР, Японія) в Особливій частині встановлюють кримінальну відповідальність за діяння, які характеризуються як приховування злочині. Цікаво, що КК Японії вказує на те, що близького родича злочинця може бути звільнено від кримінальної відповідальності за приховування останнього. Треба наголосити на тому, що цей тип правової системи досить озброєний способами та засобами протидії та запобігання приховуванню злочинам, зокрема це наявність спеціальних теорій протидії та запобігання злочинності; налагодження зв'язків правоохоронних органів із суспільством; швидке реагування правоохоронних органів на вчинення злочину

та виявлення причин та умов; здійснення профілактичної діяльності держави; інформування суспільства про існування злочинності в державі тощо [11, с. 59].

**Висновки.** Отже, з огляду на актуальність зазначеного питання ми вважаємо, що для нашої держави значним у сфері протидії та запобігання злочинності є перейняття досвіду зарубіжних держав, а також налагодження міжнародного співробітництва та встановлення міжнародних зв'язків у цій сфері, зокрема доцільно використати досвід Японії щодо нормативного закріплення спеціальних теорій протидії та запобігання злочинності, налагодження зв'язків правоохоронних органів із суспільством, швидкого реагування правоохоронних органів на вчинення злочину та виявлення причин та умов, здійснення профілактичної діяльності держави, інформування суспільства про існування злочинності в державі тощо.

### Список літератури:

1. Гончар Т.О. Загальна характеристика заходів кримінально-правового впливу. *Правова держава*. 2014. Вип. 18. С. 101–104.
2. Гуд Т.М. Кримінальна відповідальність за приховування злочину (ст. 396 КК України): автореф. дис. ... к-та юрид. наук: спец. 12.00.08. Харків, 2016. 20 с.
3. Геронтологічні основи запобігання злочинності, а також поняття і система запобігання злочинності, класифікація запобіжних заходів. Мего-Інфо. Юридична бібліотека № 1: веб-сайт. URL: <http://mego.info> (дата звернення: 02.07.2018).
4. Даньшин М.В. Класифікація способів приховування злочинів у криміналістиці: навч. посібник. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2015. 116 с.
5. Карагодин В.Н. Преодоление противодействия предварительному расследованию. Свердловск, 2014. 133 с.
6. Козаченко О.В. Функціональні характеристики системи кримінально-правових заходів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 168–172.
7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 03.07.2018).
8. Лозінська І.А. До питання про поняття і зміст заходів кримінально-правового характеру. *Вісник Криминологічної асоціації України*. 2014. № 8. С. 185–194.
9. Николайчук И.А. Выявление признаков сокрытия преступлений. *Законность*. 2011. № 6. С. 40–42.
10. Николайчук И.А. Сокрытия преступлений как форма противодействия расследованию / Под ред. Р.С. Белкина. Москва, 2011. 233 с.
11. Овечкин В.А. Расследование преступлений, скрытых инсценировками: учеб. пособие. Харьков: Юрид. ин-т, 2010. 64 с.
12. Романов А.К. Правовая система Англии: учеб. пособие. Москва: Дело, 2000. С. 82.
13. Саади Я.М. Виды соучастников преступления по Уголовному кодексу Иордании. *Правова держава*. 2008. № 10. С. 283–290.
14. Уголовный кодекс Испании / Под ред. и с предисл. д-ра юрид. наук, проф. Н.Ф. Кузнецовой и д-ра юрид. наук, проф. Ф.М. Решетникова. Москва: «Зерцало», 2016. 218 с.
15. Уголовный кодекс Франции / Науч. ред. и предисл. канд. юрид. наук, доц. Л.В. Головки и канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой; пер. с франц. и предисл. канд. юрид. наук, доц. Н.Е. Крыловой. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2016. 650 с.
16. Хавронюк М.І. Заходи кримінально-правового впливу: які вони бувають? *Юридичний вісник України*. № 21 (934). С. 6–7.

### **УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ СОКРЫТИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ**

*Статья посвящена исследованию уголовно-правовых мер предотвращения сокрытия преступлений по законодательству Украины, их специфики, организации и возможности совершенствования, выяснению сущности зарубежного опыта в этой сфере. Проанализированы национальное законодательство и законодательство некоторых зарубежных государств, направленные на борьбу с преступностью, в том числе и по сокрытию преступлений. Автором проанализированы на общетеоретическом уровне положения уголовного законодательства Украины в сфере сокрытия преступлений, определены основные способы и методы по противодействию и сокрытию данного общественно опасного деяния. В статье выяснено опыт зарубежных государств в вышеупомянутой криминальной сфере; установлены связи национального и зарубежного обеспечения по противодействию и сокрытия преступлений, а также возможность унификации способов и методов борьбы в данной сфере.*

**Ключевые слова:** сокрытие преступления, противодействие преступлениям, предотвращение преступлений, зарубежный опыт в сфере противодействия и предотвращения сокрытия преступлений, уголовно-правовые меры.

### **CRIMINAL AND LEGAL MEASURES OF PREVENTION OF CONCEALMENT OF CRIMES: FOREIGN EXPERIENCE**

*The article is devoted to the study criminal legal prevention of concealment of crimes under the legislation of Ukraine, their specifics, organization and the possibility of improvement, clarification of the essence of foreign experience in this field. The article analyzes the national legislation and legislation of some foreign countries, aimed at combating crime, in particular, in relation to the concealment of crimes. The author analyzes the provisions of the criminal legislation of Ukraine in the area of crime concealment at the general theoretical level, defines the main methods and methods for counteracting and concealing this socially dangerous act. The article clarifies the experience of foreign states in the aforementioned criminal sphere, established links between national and foreign support for the prevention and concealment of crimes, as well as the possibility of unification of methods and methods of struggle in this area.*

**Key words:** concealment of crime, crime prevention, prevention of crimes, foreign experience in the field of counteraction and prevention of concealment of crimes, criminal-law measures.

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

УДК 343.98.06

Самойленко О.А.

Національний університет «Одеська юридична академія»

## ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОДУКТ ЯК ПРЕДМЕТ ПОСЯГАННЯ ПІД ЧАС ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ОБСТАНОВКИ КІБЕРПРОСТОРУ

*У статті визначено зміст інформаційного продукту та його природу як предмета посягання під час вчинення злочинів із використанням обстановки кіберпростору. Деталізовано зміст інформації з обмеженим доступом та об'єктів авторського права або суміжних прав із позиції різновидів інформаційного продукту як предмету посягання. Автор приходять до висновку, що цінність інформаційного продукту, пов'язана з характером зафіксованих у ньому відомостей, зумовлює обрання злочинцем конкретного різновиду останнього для здійснення на нього впливу. Останній є скерованим загальним мотивом злочинної діяльності.*

**Ключові слова:** інформація, інформаційний продукт, злочин, кіберпростір, механізм злочину, предмет посягання.

**Постановка проблеми.** Еволюційні процеси технологій кіберпростору призвели до того, що сьогодні інформація отримала значення цінного ресурсу суспільства, який дає можливість задовольнити конкретній людині широкий спектр потреб у фінансово-економічній, соціальній, державно-політичній або духовній сферах її життя. Утім, під час транспортування інформації в кіберпросторі остання все частіше піддається злочинному впливу, виступаючи для злочинця-користувача інформаційним продуктом, результатом задоволення його інформаційних потреб. Оскільки зі всіх елементів механізму злочинної діяльності саме предмет посягання першим потрапляє в поле зору слідчого, то окремого значення набуває питання природи інформаційного продукту як предмета посягання під час вчинення традиційних злочинів із використанням обстановки кіберпростору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У криміналістиці до природи інформаційного продукту як предмета посягання підходили

багато науковців (П.Д. Біленчук, А.С. Білоусов, В.Б. Вехов, В.О. Голубєв, О.І. Мотлях, Н.А. Розенфельд, В.С. Цимбалюк, В.П. Шеломенцев). Однак вони стояли на позиціях розроблення окремих методик розслідування комп'ютерних злочинів, що суттєво звужує зміст інформаційного продукту як предмета посягання під час вчинення злочинів із використанням обстановки кіберпростору.

**Постановка завдання.** Оскільки полімотивованість злочинної діяльності в кіберпросторі зумовлює існування певної системи предметів таких посягань, то ми ставимо перед собою мету визначити зміст інформаційного продукту та його природу як предмета посягання під час вчинення злочинів із використанням обстановки кіберпростору.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дискусії про те, що розуміти під інформаційним продуктом, ведуться з позицій багатьох наук, зокрема інформатики, економіки, маркетингу, бібліотечної справи. При цьому кожна з галузей знань визначає інформаційний продукт, вихо-

дючи зі своєї предметної сфери. Так, в економіці інформаційний продукт розглядається як один із складових моментів інформаційного ринку, що з позиції виробника інформаційних послуг є сукупністю даних, яка сформована для поширення в речовинній або нематеріальній формі [1, с. 74]. В інформаційно-аналітичній діяльності, науковій інформатиці та бібліотечній справі інформаційний продукт ототожнюється з інформаційною продукцією, що являє собою документи, інформаційні масиви, бази даних і інформаційні послуги, які є результатом функціонування інформаційних систем [2, с. 130–140].

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про національну програму інформатизації» інформаційний продукт (або продукція) являє собою документовану інформацію, яка підготовлена і призначена для задоволення потреб користувачів [3]. Відзначимо, що слово «продукт» у тлумачних словниках традиційно позначається як наслідок, витвір, результат будь-чого; речовий або інтелектуальний результат людської праці [4, с. 1159]. Слово «інформаційний» виступає прикметником, що використовується для вказівки на зв'язок основного слова з інформацією. Згідно з однією з позицій у тлумачному словнику «термін «інформаційний» стосується інформації як сукупності відомостей або сигналів, що містяться де-небудь або що передаються від одного об'єкта іншому» [4, с. 512]. У цьому сенсі інформаційний продукт – це інформація/відомості, що зафіксовані в електронній формі як результат задоволення потреб користувача/ів кіберпростору.

М.В. Карчевський справедливо робить акцент на цінності інформації [5, с. 60], яка буває різною: може бути цінною по суті, оскільки є результатом тривалої роботи великої кількості осіб, або цінною за призначенням, оскільки її наявність є необхідною умовою для вирішення певного завдання, наприклад, отримання доступу до банківських рахунків, персональні або особисті дані. Утім, у своїх роботах автор цінність інформації все ж таки дорівнює категорії «ціна». У результаті виділення фізичної, економічної та юридичні ознаки комп'ютерної інформації визнає останню предметом злочину та розуміє під нею відомості про об'єктивний світ і процеси, що відбуваються в ньому, цілісність, конфіденційність і доступність яких забезпечується за допомогою комп'ютерної техніки та які мають власника і ціну [6, с. 61]. Економічну ознаку інформації виражає через цілісність, доступність, конфіденційність та ціну останньої. Юридичну ознаку – через специфіч-

ність інституту права власності на інформацію. Тож інформаційний продукт як предмет посягання повинен бути чужим для злочинця та мати законного користувача/ів, що закономірно пов'язано з характером зафіксованих у ньому відомостей (наприклад, твір як об'єкт авторського права, персональні дані, банківська таємниця тощо).

Наведене дає можливість стверджувати, що цінність інформаційного продукту, пов'язана з характером зафіксованих у ньому відомостей, зумовлює обрання злочинцем останнього для здійснення на нього впливу, що скерований загальним мотивом злочинної діяльності з використанням обстановки кіберпростору. Доступ сторонніх осіб до таких продуктів обмежений на підставі закону. Зокрема, ними виступає «інформація з обмеженим доступом» та результат чужої інтелектуальної праці. Деталізуємо їх зміст із позиції різновидів інформаційного продукту як предмету посягання.

Інформація з обмеженим доступом. Відповідно до ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про інформацію» інформація за порядком доступу до неї поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. На законодавчому рівні визначені три групи такої інформації, зокрема: службова, таємна та конфіденційна (в тому числі інформація про особу). У Законі України «Про доступ до публічної інформації» конкретизовані загальні вимоги під час обмеження доступу до інформації та правовий статус кожного з видів інформації [7]. Утім, із практичних міркувань доцільно розглядати інформацію з обмеженим доступом у контексті змісту та суб'єкта, що нею володіє. Тому традиційно в теорії інформаційного права вона поділяється на: 1) державну таємницю (секретну інформацію); 2) конфіденційну інформацію, що охоплює інформацію про фізичну особу, а також інформацію, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень [8]. Конфіденційна інформація поділяється на: інформацію про особу (персональні дані); інформацію, що є власністю держави (службова таємниця або інформація для службового користування); комерційну таємницю; професійну таємницю (серед якої розрізняю лікарську, адвокатську, нотаріальну, страхову, банківську та деякі інші види таємниці); банківську таємницю [9; 10]. Аналіз матеріалів судово-слідчої практики дозволяє визнати, що злочинець, що використовує обстановку кіберпростору для вчинення злочину, типово посягає на персональні дані (25% проваджень), банківську (25%), державну (40%) та комерційну (10%) таємницю.

Персональні дані – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована (ст. 1 Закону України «Про захист персональних даних») [11]. Не дивлячись на те, що ст. 11 Закону України «Про інформацію» чітко визначає їх перелік, зокрема дані про національність особи, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адресу, дату і місце народження, Конституційний Суд України вважає, що перелік даних про особу, які визнаються як конфіденційна інформація, не є вичерпним [12]. У цьому є сенс, адже, як свідчать наукові розробки та аналіз судово-слідчої практики, до персональних даних відносять дані про інтимні сторони життя людини, неблаговидні вчинки, злочинну діяльність, дані, що скомпрометують або принизять честь і гідність особи чи близьких йому осіб [13; 14, с. 90]. Вивчення матеріалів кримінальних проваджень дозволяє стверджувати, що персональні дані типово стають первинним предметом посягання в механізмі вчинення злочинів, пов'язаних із анархістськими діями в кіберпросторі, що поєднані зі злочинами, вчиненими з корисливих та соціально-економічних мотивів.

Банківська таємниця – це інформація щодо діяльності та фінансового стану клієнта, яка стала відомою банку в процесі обслуговування клієнта та взаємовідносин із ним чи третіми особами під час надання послуг банку [15]. У ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність» чітко визначено перелік відомостей, що становлять банківську таємницю. Окремі відомості, що становлять банківську таємницю, викликають у злочинців особливу зацікавленість, зокрема: 1) відомості про банківські рахунки клієнтів, кореспондентські рахунки банків у НБУ; 2) операції, які були проведені на користь чи за дорученням клієнта, здійснені ним угоди; 3) системи охорони банку та клієнтів; 5) відомості стосовно комерційної діяльності клієнтів чи комерційної таємниці, будь-якого проекту, винаходів, зразків продукції та інша комерційна інформація; 7) коди, що використовуються банками для захисту інформації; 8) інформація про фізичну особу; 9) документи для службового користування з питань зберігання, захисту, використання та розкриття інформації, що становить банківську таємницю. Така інформація вдало використовується в механізмах вчинення злочинів із корисливих мотивів, що пов'язані з фінансово-економічною сферою відносин у кіберпросторі.

Державну таємницю складають відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані в порядку, встановленому Законом України «Про державну таємницю», державною таємницею і підлягають охороні державою [16]. Як пише М.О. Шилін, динаміка сучасної оперативної обстановки по лінії контррозвідувального забезпечення державної безпеки України свідчить про подальшу активізацію діяльності спецслужб іноземних держав, зокрема, з проведення ними легальної розвідки, а також залучення громадян України до збору інформації, що становить державну таємницю в політичній, економічній, військовій, науково-технічній і оборонній сферах [17, с. 22]. Сьогодні державна таємниця типово виступає предметом посягання під час вчинення злочинів в обстановці кіберпростору з антидержавно-політичних мотивів, зокрема всіх класифікаційних підгруп злочинів, що пов'язані з антидержавницькими діями.

Результат чужої інтелектуальної праці. Цей різновид інформаційного продукту в кримінально-правовій сфері має форму об'єктів авторського права або суміжних прав. Останні виступають предметом посягання в механізмі вчинення інтелектуального піратства як різновиду злочинів, вчинених із соціально-економічних мотивів.

Кримінальна відповідальність за такий злочин передбачена в статті 176 КК України «Порушення авторського права і суміжних прав». У ній міститься перелік предметів такого злочину, зокрема: твори науки, літератури, мистецтва, комп'ютерні програми і баз даних, фонограми, програми мовлення та інші об'єкти суміжних прав (виконання літературних, драматичних, музичних, музично-драматичних, хореографічних, фольклорних та інших творів; фонограми, відеограми; передачі (програми) організацій мовлення [18]). У результаті аналізу судово-слідчої практики розслідування вказаної категорії злочинів можна визначити, що серед об'єктів авторського права та суміжних прав предметами незаконного відтворення, розповсюдження та тиражування (щодо об'єктів суміжних прав) у кіберпросторі найчастіше виступають комп'ютерні програми (20% проваджень), аудіовізуальні твори (60% – традиційно фільми, що вийшли в прокатний показ), бази даних (компіляції даних) (10%), фонограми та передачі організацій мовлення (10%).

У контексті предмета посягання в кіберпросторі потрібно окремо зупинитись на такому достатньо новому правовому режимі об'єктів авторського права, як «веб-сайт». Так, 23 березня 2017 року було прийнято Закон України «Про державну підтримку кінематографії в Україні», яким вносились доповнення в Закон України «Про авторське право та суміжні права» щодо порядку захисту права інтелектуальної власності в мережі Інтернет [19]. Якщо раніше в наукових колах тривали дискусії з приводу того, чим є веб-сайт [20]: базою даних (компіляцією даних) [21, с. 45], складеним твором типу мультимедійного твору, засобом масової інформації, або взагалі він не є об'єктом права інтелектуальної власності – то сьогодні законодавець визначився з його природою. Через закріплення прав та обов'язків власників веб-сайту та веб-сторінки сам веб-сайт визнається технічною умовою існування об'єктів авторського права і суміжних прав у кіберпросторі. Мінімальний набір елементів веб-сайту передбачає наявність п'яти їх видів, таких як: 1) дизайн; 2) структурне рішення; 3) програмне забезпечення; 4) контент (змістовне наповнення: будь-які твори (часто аудіовізуальні твори, бази даних, фонограми, програми)); 5) доменне ім'я як ідентифікатор Інтернет-ресурсу, зареєстрований адміністратором

мережі [20, с. 74]. Якщо перші чотири закономірно відносити до об'єктів інтелектуальної власності, то щодо останнього тривають наукові дебати. Виваженим вважаємо підхід, в якому доменні імена визначають засобом ідентифікації певного інформаційного ресурсу в мережі Інтернет, який за певних умов є похідним засобом індивідуалізації фізичних та юридичних осіб в мережі Інтернет [22, с. 200]. Отже, доменне ім'я буде предметом посягання в значенні персональної інформації про особу або нематеріального активу юридичної особи, що дорівнюється комерційній тайні.

**Висновки.** Отже, інформаційний продукт у значенні інформації/відомостей, що зафіксовані в електронній формі як результат задоволення потреб користувача/ів кіберпростору, виступає первинним предметом посягання під час вчинення злочину з використанням обстановки кіберпростору. Цінність інформаційного продукту, пов'язана з характером зафіксованих у ньому відомостей, зумовлює обрання злочинцем конкретного різновиду останнього для здійснення на нього впливу, що скерований загальним мотивом злочинної діяльності. До вищенаведеної категорії предметів посягання можна віднести «інформацію з обмеженим доступом» та результат чужої інтелектуальної праці.

#### Список літератури:

1. Великородна Д.В. Зміст і структура ринку інформаційних продуктів і послуг. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2010. № 29. С. 72–76.
2. Захарова І.В., Філіпова Л.Я. Основи інформаційно-аналітичної діяльності: навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2013. 335 с.
3. Про національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 року за № 74/98-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / За ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
5. Карчевський М.В. Злочини у сфері використання комп'ютерної техніки: навчальний посібник. К.: Атака, 2010. 168 с.
6. Карчевський М.В. Відповідальність за незаконне втручання в роботу ЕОМ (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж: аналіз складу злочину: дис... канд. юрид. наук: 12.00.08. Луганськ, 2003. 175 с.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року за № 2939-VI ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
8. Про інформацію: Закон України 2 жовтня 1992 року за № 2657-XII-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>.
9. Кормич Б.А. Інформаційне право: підручник. Харків, 2011. 334 с.
10. Марущак А.І. Інформаційне право: доступ до інформації: навч. посіб. Київ, 2007. 531 с.
11. Про захист персональних даних: Закон України від 1 червня 2010 року за № 2297-VI-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17>.
12. Справа № 1-9/2012 // Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20 січня 2012 року за № 2-рп/2012. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.
13. Чуприна О. Співвідношення понять «персональні дані», «інформація про особу», «конфіденційна інформація про особу». Підприємство, господарство і право. 2013. № 1. С. 104–108.



14. Марущак А.І. Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом. К., 2007. 208 с.
15. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 року за № 2121-III-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2121-14/page>.
16. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3855-12/page>.
17. Шилін М. Національна безпека: проблеми правового забезпечення діяльності суб'єктів сектору безпеки та можливі шляхи вирішення. Освіта і наука у сфері національної безпеки: проблеми та пріоритети розвитку: збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції (1 грудня 2017 р., м. Острог) / за заг. ред. д.ю.н. Романова М.С. Острог, 2017. 180 с. С. 21–24.
18. Про авторські та суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 року за № 3792-XII-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3792-12/page>.
19. Про державну підтримку кінематографії в Україні: Закон України від 23 березня 2017 року № 1977-VIII-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1977-19/page>.
20. Майданик Н. Web-сайт в мережі Інтернет як особливий об'єкт авторського права. Юридична Україна. 2008. № 12. С. 73–80.
21. Пастухов О.М. Авторське право в Інтернеті. К.: Школа, 2004. 144 с.
22. Кулініч О.О. Доменне ім'я як похідний засіб індивідуалізації інформаційних ресурсів фізичних та юридичних осіб у мережі Інтернет. Актуальні проблеми держави та права. 2009. № 51. С. 195–200.

### **ИНФОРМАЦИОННЫЙ ПРОДУКТ КАК ПРЕДМЕТ ПОСЯГАТЕЛЬСТВА ПРИ СОВЕРШЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ОБСТАНОВКИ КИБЕРПРОСТРАНСТВА**

*В статье определены содержание информационного продукта и его природа как предмета посягательства при совершении преступлений с использованием обстановки киберпространства. Детализировано содержание информации с ограниченным доступом и объектов авторского права или смежных прав с позиции разновидностей информационного продукта как предмета посягательства. Автор приходит к выводу, что ценность информационного продукта, связанная с характером зафиксированных в нем сведений, обуславливает избрание преступником конкретной разновидности последнего для осуществления на него влияния, скорректированного общим мотивом преступной деятельности.*

**Ключевые слова:** информация, информационный продукт, преступление, киберпространство, механизм преступления, предмет посягательства.

### **INFORMATIVE PRODUCT AS THE SUBJECT OF CRIMES WITH THE USING OF THE CYBERSPACE ENVIRONMENT**

*The article defines the content of the information product and its nature as the subject of the crimes using of the cyberspace the environment. The content of information with limited access and objects of copyright or related rights is detailed from the standpoint of varieties of the information product as subject of the crimes. The author comes to the conclusion that the value of an information product, connected with the nature of the information recorded in it, determines the choice of a particular type of criminal by the perpetrator for effecting on him the influence, corrected by the general motive of criminal activity.*

**Key words:** information, informative product, crime, cyberspace environment, mechanism of crime, subject of the crimes.

## ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 340.12

**Бровко Н.І.**

Білоцерківський національний аграрний університет

### ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ГЕНЕЗИС ІНФОРМАЦІЙНОГО ОБМІНУ У КОНТЕКСТІ ФОРМУВАННЯ ЛЮДСЬКОЇ СВІДОМОСТІ

*Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних із визначенням природи, сутності та закономірностей генезису процесу формування правосвідомості та впливу на цей процес інформаційного обміну, як взаємопов'язаних філософсько-правових категорій та суспільно-соціальних явищ. Особливу увагу автор приділяє вивченню біологічних, соціальних та інших теорій та гіпотез щодо генезису людської свідомості від набуття здатності членороздільно висловлювати свої думки до формування писемності.*

**Ключові слова:** знання, інформація, кодування, комунікація, мова, навчання, письмо, свідомість, суспільство.

**Постановка проблеми.** Однією з головних особливостей наукового дослідження питань, пов'язаних із формуванням правосвідомості людини, є те, що цей процес багато у чому залежав від рівня та якості обміну між суб'єктами – носіями знань (інформації) – та об'єктами їх сприйняття і засвоєння. Попри значну кількість публікацій, питання, пов'язані із визначенням природи, сутності та закономірностей генезису процесу формування правосвідомості та впливу на цей процес інформаційного обміну, як взаємопов'язаних філософсько-правових категорій та суспільно-соціальних явищ, все ще лишається малодослідженим.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналітичний огляд наукових праць та публікацій показує, що порушені нами питання були предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних учених, серед яких слід відзначити С. Анісімова, І. Арістову, В. Василенка, М. Бакленда, П. Бейнон-Дейвіса, Л. Беккера, О. Бобало, Л. Бріллюена, Р. Бурачка, В. Вернадського, Н. Вінера, В. Глушкова, П. Друкера, А. Єршова, М. Карцева, М. Кастельса, Н. Кушакову-Коститцьку, М. Маклуена, А. Моля, Дж. Неймана, Г. Почепцова, В. Росса, Р. Столмена, Е. Тофлера, А. Урсула, В. Цимбалюка, К. Шеннона, І. Юзвішина, І. Яглома, А. Яглома та багато інших.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У спеціальній літературі «інформацію» прийнято вважати винятково сучасним поняттям, під яким слід розуміти сукупність корисних відомостей, які є об'єктом збирання, реєстрації, зберігання, передавання й перетворення. Є також твердження, що цей термін набув ужитку наприкінці XIX сторіччя спочатку для використання щодо засобів зв'язку, а згодом, з розвитком науки і техніки, – залежно від конкретного змісту з виокремленням різновидів, які стосуються різних галузей людської діяльності [1, с. 7]. Однак наявні і інші визначення цього поняття, зокрема, за Н. Вінером, «інформація – відомості, що сприймаються людиною або спеціальними пристроями як відображення фактів матеріального світу у процесі комунікації. Інформація – це не матерія і не енергія, інформація – це інформація. Тобто, інформація – абстрактне поняття, що має різні значення залежно від контексту, у тому числі, й такі як «ознайомлення, просвіта, роз'яснення, виклад, обізнаність» [2, с. 144].

Глумачний словник С.І. Ожегова трактує інформацію: « як відомості про навколишній світ і процесах, що протікають у ньому та повідомлення, що інформують про стан справ, про стан чого-небудь [3, с. 206].

Енциклопедичний словник характеризує її як загальнонаукове поняття, яке включає у себе «обмін відомостями між людьми, люди-

ною і автоматом, автоматом і автоматом, обмін сигналами у тваринному і рослинному світі» [4, с. 498].

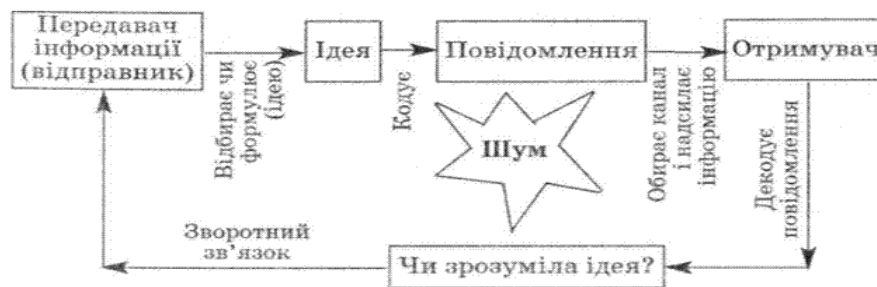


Рис. 1. Модель комунікації як процесу [5]

Згідно з академіком В. Глушковим, «інформація у найзагальнішому її розумінні являє собою міру неоднорідності розподілу матерії та енергії у просторі і у часі, міру змін, якими супроводжуються всі процеси, що протікають у світі процеси. Інформацію несуть у собі не тільки поцятковані буквами аркуші книги або людська мова, а й сонячне світло, складки гірського хребта, шум водоспаду, шелест листя [6, с. 17]. Цю інформацію людина сприймає за допомогою чуттєвих органів: зором, слухом, рецепторами шкіри, нюхом, на смак. Однак сприйняття інформації – не самоціль, головна функція інформації полягає в її обробці, внесення до пам'яті та використання».

Продовжуючи тему сприйняття та обробки інформації, слід зазначити, що людський мозок здатен аналізувати інформацію. Оскільки від правильного та найскорішого рішення залежало життя первісної людини, самого лише накопичення та систематизації інформації було замало, тому найбільш пристосованими до виживання виявилися особи, що мали здатність до так званих «наочно-дійового» та «наочно-образного» розумових процесів.

Наочно-дійове мислення – генетично найбільш рання стадія розвитку мислення, яка характеризується тим, що розв'язання задач безпосередньо міститься у самій діяльності. «Саме з цього, – вважає С. Максименко, – починався розвиток первісної людини у процесі зародження трудової діяльності, коли розумовий і практичний її боки постають в органічній єдності, хоча розумова діяльність ще не виокремилася з предметно-практичної як самостійна» [7, с. 122].

«Мислячи наочно-образно, – зазначає О. Винославська, – людина прив'язана до дійсності, а самі необхідні для мислення образи представлені в її короткочасній та оперативній пам'яті» [8, с. 212].

Не випадково ці форми мислення найбільш повно представлені у дітей дошкільного і молодшого шкільного віку, оскільки вони ще тільки почали процес пізнання оточуючого світу. До того ж, по суті, первісна людина й була дитиною у порівнянні з сучасним розвитком людської розумової діяльності.

Таким чином можна дійти висновку, що опанувавши ази розумової діяльності наш пращур зробив перший крок на довгому шляху отримання знань про навколишній світ, – тобто інформації, необхідної для виживання його виду та продовження роду.

Разом з тим інформація у суспільстві, тим більше у первісному, коли вижити поодиноці у суворих умовах дикої природи було неможливо, не може бути надбанням однієї особи. Інформація крупинкою за крупинкою трансформується у досвід, який має стати набуттям усього первісного соціального колективу (стадо, плем'я, рід), що логічно впливає із самого смислу об'єднання осіб у ці групи.

Отже, виникає комунікаційна проблема, яка полягає у необхідності запровадження дієвої системи заходів для передачі інформації від їх носія до їх приймача, що у принципі є основним завданням будь-якого виду навчального процесу. При цьому, оскільки первісне людське стадо від тваринного відрізняло те, що члени могли розраховувати на підтримку у старості або каліцтві, то ці заходи повинні сприяти ефективному сприйняттю та засвоєнню переданих знань. Тобто метою цього примітивного навчального процесу було забезпечення функціонування первісного колективу за принципом «старші виховують молодших, молодші, ставши дорослими – турбуються про старших», що є вкрай актуальним в умовах строків життя первісної людини. При цьому дотри-

мання цього принципу обумовлювалось свідомим дотримання встановлених соціумом зачатків звичаєвих законів у вигляді категоричної заборони на різні дії людей, порушення яких повинно спричинити відповідні санкції (табу).

Спочатку у наших пращурів засобами комунікації для передання знань слугували жести, що супроводжувалися ричанням різних тембрів, та власний приклад – «роби як я». З великою вірогідністю з такою ж метою використовувалися й чисельні наскальні (печерні) малюнки. Однак справжню революцію у спілкуванні первісних людей, у тому числі з метою підвищення ефективності обміну інформацією, здійснив історичний феномен виникнення людської членороздільної мови.

Питання часу та умов набуття людиною здатності в усній формі та членороздільно висловлювати свої думки до цього часу є дискусійними, попри значну кількість різноманітних теорій та гіпотез, які умовно можна поділити на біологічні та соціальні.

До перших слід віднести матеріалістичну теорію, яка ґрунтується на еволюційній теорії Ч. Дарвіна про походження видів шляхом природного відбору. Основні постулати її було викладено німецьким філософом та істориком Фрідріхом Енгельсом у роботі «Роль праці у процесі перетворення мавпи у людину» [9]. Не меншого розповсюдження у світі набула й теорія про божественне походження мови, яка полягає у концепції дарування людині властивості розмовляти з Господом Богом, відразу після її створення.

Платон у діалозі «Федр» пише, що Сократ йому розповів давню єгипетську легенду, за якою: «поблизу єгипетського Навкратіс народився один зі стародавніх богів тих місць, якому присвячена птиця, звана ібісом. А самому божеству ім'я було Тевт. Він перший винайшов число, рахунок, землемір, астрологію, у додаток гру у шашки і у кістки, а також і письмена. <...> Говорячи про письмена царю, Тевт сказав: «Ця наука, цар, зробить єгиптян мудрішими і пам'ятливішими, оскільки знайдено засіб для пам'яті і мудрості» [10, с. 133].

Згідно з монгольським віруванням – тенгіранством – основними божествами шанувалися Вічне Синє Небо (Менке Кеке Тенґрі) і Земля (Етуген), що уособлювали чоловіче і жіноче начала відповідно. Причому Небо вважалось головнішим. Від їх злиття народилося все живе [11].

Ведичний індійський світогляд розглядає людину як частинку Бога, свого роду клітинку, за даосизмом – людина є ланкою, яка пов'язує

небо і землю. Фараони вважалися посланцями богів, а імператор Китаю – сином неба, а японці вірили, що вони походять від дочки неба [12]. Останнім часом основні постулати цієї теорії перейняли прихильники інопланетного втручання у розвиток людського суспільства та у сам процес виникнення розумного життя на землі (палеоконтакту), серед яких насамперед слід зазначити американського історика Ч. Форта. Вони стверджують, що під поняттям «Бог», слід розуміти не «найчистіший Дух, що не з'єднаний ні з яким тілом, тобто природа якого абсолютно нематеріальна» [13], а «Вищий розум» у вигляді матеріальних істот – прибульців з інших світів або іншого часу [14]. Опосередковано це кореспондується з висновками інших дослідників. Зокрема, Ю. Овчинников був переконаний, що у людини, на відміну від приматів, є ген мови, що свідчить про походження людини від людини, а не від мавпи, бо мавпу навчити мови неможливо [15, с. 55].

Наступним етапом розвитку комунікаційних технологій є передача інформації й удосконалення навчального процесу. Цей етап пов'язаний з виникненням письмової мови, який за своїми наслідками у житті соціуму можна також віднести до розряду революційних.

Як зазначається у спеціальній літературі, письмова мова або письмо, це «знакова система фіксації мови на площині за допомогою умовних графічних елементів двох вимірів для передавання інформації на віддалі й закріплення її у часі. Найперші спроби письмової фіксації думок і повідомлень виникли у первіснообщинному суспільстві у кінці кам'яного віку. Внаслідок культурного розвитку людства та еволюції, історично склалися чотири його типи залежно від смислового обсягу графічних знаків: піктографічне, ідеографічне, складове та літерно-звукове» [16, с. 39]. Цей поділ певною мірою умовний, тому що жоден із зазначених типів не виступає у «чистому» вигляді, – наголошував німецький мовознавець І. Фрідріх, – кожен з них включає у себе елементи іншого типу листа [17, с. 169]. Зокрема, у піктографії вже містяться зачатки ідеографії, а в ідеографічному листі виявляються численні елементи складового і буквено-звукового письма. Так, французький єгиптолог Ж-Ф. Шампольйон у цьому контексті відмічав, що єгипетська писемність, яка виникла десь у глибині IV тисячоліття до нашої ери, спочатку була піктографічною, тобто малюнковою, та полягала у простому замальовуванні предметів [18, р. 83].

У свою чергу, літерно-звукове письмо часто поєднує у текстах ідеографічні знаки – цифри, математичні, фізичні та хімічні формули і т.д. Такий розподіл дає можливість побачити послідовність основних етапів в історії письма, виявити своєрідність формування його основних типів і тим самим представити собі загальну картину становлення та розвитку нарисного (графічного) письма [19, с. 20].

Г. Півторак, з цього приводу зазначає: «досвід світової історії показує, що вокальне літерно-звукове письмо – це найдосконаліший різновид писемності, до якого людство прийшло не відразу, а через певні етапи більш примітивних форм (піктографічне, ідеографічне, складове, консонантно-звукове письмо тощо) [20, с. 11].

Наука не дає однозначної відповіді щодо причин, які спонукали первісну людину винайти нову форму спілкування з собі подібними. Так, Ф. Енгельс пов'язував появу літерно-звукових систем з переходом від епохи «варварства» до епохи «цивілізації»: «вищий ступінь починається з плавки руди і переходить у цивілізацію через винахід літерного листа і застосування його для запису словесної творчості» [21, с. 25].

Е. Геллнер був переконаний, що «писане слово увійшло в історію разом зі скарбником та митарем: найдавніші способи записів найчастіше пов'язані з необхідністю обліку. Поява писемності, тобто виникнення достатньо стабільної та стандартизованої системи письма, уможливило процеси накопичення та централізації знання і культурного доробку. Централізація і кодифікація знання, яку забезпечує освічена письменна верства, і політична централізація, тобто формування держави, – не обов'язково ідуть поруч. Досить часто вони суперечать одне одному; іноді одне підкоряє собі інше; однак найчастіше Червоне і Чорне – люди меча і люди слова – змагаються одне з одним у відокремлених просторах, які не перетинаються» [22, с. 39].

Дійсно із запровадженням письма з'явилася можливість накопичувати інформацію на носіях (скрижалі, глиняні пластини, панцирі черепах, береста, пергамент, папірус тощо). Певна річ, такий спосіб був більш надійним ніж пам'ять батьків та старійшин, які до цього були хранителями та передатчиками знань та звичаєвих законів, за якими не тільки вирішувались спори між членами громади, а й формувалась шанобливе ставлення до звичаїв та традицій соціуму (примітивна правосвідомість). Не випадково у Притчі царя Соломона містили такі педагогічні

настанови молоді: «Слухай, сину мій, повчання батька твого і не відкидай заповіту матері твоєї» [23]. Крім цього докорінно змінилася й система передачі знань. Фіксація інформації на носіях є по суті її кодуванням й для того, щоб хтось інший міг нею скористатися, він повинен мати навички декодування. Отже, виникає потреба докорінної зміни навчального процесу, а саме на перший план виходить опанування письмової мови, оскільки її незнання перекидає шлях до отримання закодованої інформації.

Класичний приклад неправильного декодування інформації надає Геродот. За його переказом, царі скіфів надіслали у дар перському цареві Дарію птаха, мишу, жабу і п'ять стріл. Дарій висловив думку, що скіфи віддають йому і самих себе, і землю, і воду, виходячи з того, що миша живе у землі, харчуючись тими ж злаками, що і людина, жаба – у воді, птах найбільше походить на коня; стріли ж означають, що скіфи віддають свою військову міць. Насправді послання означало: «якщо тільки ви, перси, не полетите у небо, звернувшись у птахів, не зібрані до землі, ставши мишами, або не стрибнете у болото, звернувшись до жаб, ви не повернетесь назад, уражені цими стрілами» [24, с. 201].

Отже, якщо незнання принципу кодування може призвести до протилежного тлумачення змісту інформації, яку містила комбінація лише з чотирьох символів, то що вже казати про більш складні, наприклад, «кіпу» перуанських інків. Основною частиною цього письма складала товста мотузка, до якої прикріплялися шнури з різного роду вузлами і сплетіннями. Кількістю шнурів і вузлів, їх величині, взаємним розташуванням та кольором надавалося певне смислове значення. Так, якщо вузли не були пофарбовані, вони слугували для числового обліку або для запам'ятовування знаменних дат. Пофарбовані вузли, – для передачі більш складних повідомлень (чорні шнури позначали смерть, нещастя, червоні – війну, білі – світ, жовті – золото, зелені – маїс) [25, с. 188].

Слід зазначити, що існували й більш складні лінгвістичні системи, наприклад, китайське письмо на кістках і черепашачих щитах Інської епохи, в якому, як зазначав відомий історик В. Рубін, «досить широко були представлені складні ідеографічні, а також фонетичні логограми; зустрічалися смислові визначники, а загальна кількість знаків складала близько 2,5 тисяч» [26, с. 38], або давнє клинописне письмо Месопотамії, на дешифровку якого історики та лінгвісти витратили майже

сто років [27, р. 16-17], чи орнаментне письмо предків автохтонної української нації – представників трипільської культури, в якому для логографічних повідомлень використовувались кольори, які несли часову символіку [28], та щодо якого й нині точаться дискусії.

**Висновки.** Питання часу та умов набуття людиною здатності в усній формі та членороздільно висловлювати свої думки до цього часу є дискусійними, попри значну кількість різноманітних теорій та гіпотез, які умовно можна поділити на біологічні та соціальні. Саме розвиток комунікаційних технологій передачі інформації призвів

до вдосконалення навчального процесу. Настання цього етапу генезису людства було пов'язано з виникненням письмової мови. Поява писемності, тобто виникнення достатньо стабільної та стандартизованої системи письма, уможливило процеси накопичення та централізації знання і культурного доробку, а фіксація інформації на носіях є по суті її кодуванням й для того, щоб хтось інший міг нею скористатися, він повинен мати навички декодування. Тому виникає необхідність в опануванні письмової мови, оскільки її незнання перекидає шлях до отримання закодованої інформації.

#### Список літератури:

1. Антонюк В.А. Інформаційні системи і технології у фінансах: навч.-метод. посібник. Київ, 2005. 140 с.
2. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. Москва, 1983. 344 с.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. Москва, 2011, 736 с.
4. Советский энциклопедический словарь. Москва, 1983. 836 с.
5. Комунікації у менеджменті. URL: <http://www.slv.com.ua/book/36/2433.html>.
6. Готт В.С., Семенюк Э.П., Урсул А.Д. Социальная роль информатики. Москва, 1987. 332 с.
7. Максименко С.Д., Соловієнко В.О. Загальна психологія: навч. посібник. Київ: МАУП, 2000. 256 с.
8. Винославська О. В. Психологія: навч. посібник. Київ: ІНККОС, 2005. 352 с.
9. Энгельс Ф. Роль праці в перетворенні мавпи в людину: твори. Т. 20. Москва, 1961. 523 с.
10. Платон. Федр. Москва, 1989. 274 с.
11. Захаров Б.А. О тенгрианстве – исконной религии ойратов. URL: <http://www.nutug.ru/kulitura/zaharov5.htm>.
12. Тарнавська С. Концепції виникнення людини, її місії на землі і у всесвіті, наявності чи відсутності у неї свободи вибору. URL: [http://sacral.lviv.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id](http://sacral.lviv.ua/index.php?option=com_content&view=article&id).
13. Бог це хто? Це чоловік чи жінка? Це людина чи ні. URL: <http://qe.zao.com.ua/bog-ce-hto>.
14. Форт Ч. Тайны древних цивилизаций. Москва, 2007. 240 с.
15. Юрий Анатольевич Овчинников. Жизнь и научная деятельность. Москва, 1991. 255с..
16. Українська мова: Енциклопедія. Київ, 2004. 833 с.
17. Фрідріх І. Історія письма. Москва, 1979. 464 с.
18. Champollion J.F. Panthéon égyptien, collection des personnages mythologiques de l'ancienne Égypte: French Edition Board book, 1986. 193 p.
19. Павленко Н.А. Історія письма. Мінськ, 1987. 228 с.
20. Півторак Г.П. Виникнення писемності у східних слов'ян за сучасними науковими даними. Мовознавство. 1984. № 6. С. 9-21.
21. Энгельс Ф. Происхождение семьи, частной собственности и государства. Москва, 1952. 192 с.
22. Геллнер Е. Нації та націоналізм: Націоналізм. Київ, 2003. 300 с.
23. Притчи Соломона: глава 1, стих 8. URL: [http://murtonsys.com/bible/database/htmlc/ukrainian/20\\_015.htm](http://murtonsys.com/bible/database/htmlc/ukrainian/20_015.htm).
24. Геродот. Історія в дев'яти книгах: книга IV Мельпомена. Київ, 1993. 576 с.
25. Стингл М. Государство инков. Слава и смерть «сыновей Солнца». Москва, 1986. 269 с.
26. Руднев В. Н. Эстетика. История мировой литературы и искусства. Берлин, 2015. 362 с.
27. Foxvog Daniel A. Introduction to Sumerian grammar. University of California at Berkeley, Revisit, 2014. 169 p.
28. Історія трипільської культури: Трипільське письмо. URL: <http://sites.google.com/site/trypilliakolomiets/tripilske-pismo-1>.

## ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ГЕНЕЗИС ИНФОРМАЦИОННОГО ОБМЕНА В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ СОЗНАНИЯ ЧЕЛОВЕКА

*Статья посвящена исследованию вопросов, связанных с определением природы, сущности и закономерностей генезиса процесса формирования правосознания и влияния на этот процесс информационного обмена, как взаимосвязанных философско-правовых категорий и общественно-социальных явлений. Особое внимание автор уделяет изучению биологических, социальных и других теорий и гипотез относительно генезиса человеческого сознания от приобретения способности членораздельно выражать свои мысли к формированию письменности.*

**Ключевые слова:** знания, информация, кодирование, коммуникация, язык, обучение, письмо, сознание, общество.

## THE CONCEPT, ESSENCE AND GENESIS OF INFORMATION EXCHANGE IN THE CONTEXT OF THE FORMATION OF HUMAN CONSCIOUSNESS

*The article is devoted to the study of issues related to the definition of nature, the essence and laws of the genesis of the process of formation of justice and the influence of this process of information exchange, as interconnected philosophical and legal categories and socio-social phenomena. The author pays particular attention to the study of biological, social and other theories and hypotheses concerning the genesis of human consciousness from acquiring the ability to articulate their thoughts to the formation of writing.*

**Key words:** knowledge, information, coding, communication, language, education, writing, consciousness, society.

**Несправа М.В.**

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

## ПРАВОВА ОНТОЛОГІЯ, АНТРОПОЛОГІЯ І АКсіОЛОГІЯ В ХРИСТІЯНСТВІ ТА ІСЛАМІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

*У статті представлений порівняльний аналіз християнської та мусульманської філософсько-правових парадигм. Показано, що їх схожість визначається спільним біблійним походженням. Правова онтологія як у християнстві, так і в ісламі ґрунтується на вірі в первинність Божого закону, а правова антропологія – на визнанні людини вищим Божим творінням. Розглянуто особливості тлумачення базових понять правової аксіології християнськими та мусульманськими мислителями. Виокремлено спільне та відмінне в підходах до розуміння і застосування таких ціннісних категорій, як свобода і справедливість. Доведено, що акцентуація уваги на схожих позиціях у філософсько-правовій сфері та готовність до компромісу щодо різниці в поглядах сприятимуть ефективній взаємодії європейської та ісламської правових систем.*

**Ключові слова:** правова онтологія, правова антропологія, правова аксіологія, Боже право, природне право, позитивне право, право на життя, людська гідність, свобода, рівність, справедливість.

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** У другому десятиріччі XXI століття Європа постала перед двома взаємопов'язаними загрозами: навалою нелегальних мігрантів із мусульманських країн Близького і Середнього Сходу та терористичними атаками джихадистів. Природно, що сучасна європейська громадська думка сприймає іслам як фактор, що загрожує політичній стабільності і безпеці континенту, посилаючись на сформульовану Самюелем Хантінгтоном теорію зіткнення цивілізацій. Але під час детального наукового розгляду окреслена проблема виявляється більш складною і багатопланою, і центральне місце в ній займає взаємовідношення правових систем як засобів регулювання соціальних відносин. Характерно, що більшість критиків ісламської правової системи, які заявляють про її несумісність з європейською системою, стоять на позиціях секулярної позитивістської концепції права і не беруть до уваги той факт, що європейське право сформувалося і довгий час розвивалося під потужним впливом християнських принципів. Тому, на наш погляд, задля усунення конфліктів та налагодженні діалогу правових культур сьогодні мало акцентувати увагу на дихотомії європейського та ісламського права, натомість треба глибоко вивчати діалектичну єдність і боротьбу не двох, а

трьох правових парадигм, які зійшлися в Європі, – християнської, мусульманської та секулярної. Саме на цьому шляху можливе досягнення ціннісної комунікації між ними, адже мусульманську та християнську парадигми об'єднує їх релігійна сутність, а християнську та секулярну – їхня приналежність до європейського культурного простору. При цьому починати треба з компаративістського аналізу не нормативних відмінностей, які мають поверховий характер, а тих філософських засад вказаних правових парадигм, котрі розкривають їхню глибинну сутність. Як було вказано, погляд на мусульманську правову систему скрізь призму секуляризму є домінуючим у правознавстві, тому саме порівняння філософсько-правових позицій християнства та ісламу представляє особливий науковий інтерес і має практичну актуальність.

**Аналіз досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття.** Компаративістському аналізу різноманітних аспектів християнства та ісламу присвячені роботи Абдіяха Акбар Абдул-Хака, Роджера Арнальдеса, Томаса Давіда, Марії Джавуді, Джуліо Базетті-Санті, Джона Манна і Марка Сіляндера, Роберта Спенсера, Роберта Уіллена, Фрітьофа Шуона. Але в означених наукових



дослідженнях не розглядаються правові аспекти цих двох світових релігій. Глибокий і багатограний аналіз різних релігійних правових систем міститься в працях Леоніда Сюккіяйна і Роберта Траера. Особливості вмісту концепту прав людини в релігійних правових системах досліджує український правознавець Дмитро Лук'янов. Утім, ці науковці не акцентують увагу на філософсько-правових (онтологічних, антропологічних та аксіологічних) засадах цих систем.

**Формування цілей статті** (постановка завдання). Стаття має на меті, використовуючи метод компаративістського аналізу, визначити спільні та відмінні риси християнської та ісламської філософсько-правових парадигм.

**Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Християнство та іслам відносяться до авраамістичних релігій, тобто мають спільне духовне коріння, яке криється в Старому Завіті. Саме в старозавітні часи були закладені ті правові основи, котрі через віки трансформувалися в принципи як європейського, так і мусульманського права. Першоджерелом цих принципів є віра в Божественне походження всього суцього. Саме ця віра постає тим зерном, з якого виростають характерні для християнства та ісламу онтологія, аксіологія та антропологія права. З онтологічної точки зору вона відкриває, що закон Божий є первинним по відношенню до інших видів права – природного і позитивного. З антропологічної – генерує загальне розуміння концепту прав людини через категорії людської гідності та рівності. З аксіологічної – складає основу для всіх інших цінностей, зокрема свободи і справедливості.

Схожість християнського і мусульманського підходів до сутності права ґрунтується на біблійному розумінні світопорядку як Божого встановлення. Від цього логічним чином походить онтологічний постулат про первинність Божого закону. Видатний християнський теолог Фома Аквінський довів, що кожен закон у кінцевому рахунку походить із того, що він називає вічним законом. «Вічний закон» відноситься до пророчого упорядкування Богом усіх створених речей до їх належного кінця. Людина бере участь у цьому божественному порядку в силу того, що Бог створює в неї як бажання, так і здатність розрізняти, що є добре і що зле (філософ називає цю здатність «світлом природного розуму») [1]. Із цієї точки зору природне право є лише продовженням вічного закону, а позитивне право є похідним від природного права. Такий підхід докорінно відрізняється від домінуючої в Європі секулярної

онтології права, за якою джерелом права вважається нація. Проте він співвідноситься з ісламською концепцією права, визначна риса якої полягає в тому, що вона джерелом права визнає «божественний закон» – шариат. Як вказує Леонід Сюккіяйнен, сучасна ісламська думка виходить із того, що західна позитивістська концепція, заснована на розумінні права як сформульованих самою людиною і визнаних державою норм, не спирається на об'єктивний критерій, який може бути покладений в основу визначення природи права. Таким критерієм є лише божественна воля, не схильна до впливу суб'єктивних інтересів та бажань. Для мусульман ця воля виражена в шариаті – Корані та Сунні Пророка [2, с. 26]. Таким чином, християнство та іслам сходяться в тому, що онтологічну сутність права слід шукати поза природним і позитивним правом – у Божому праві. А оскільки це право не є ні прямим наслідком природи людини, ні дарунком держави, то воно з'являється не в результаті суспільного договору і не внаслідок закріплення в законодавчих актах. Із точки зору як християнських, так і мусульманських мислителів, формальні норми закону повинні виконуватися, оскільки вони відображають Божий закон і, таким чином, є морально виправданими, а не просто тому, що цей закон продукований державою. Зокрема, в кантіанстві йдеться про те, що держава повинна бути обмежена правом, правом у його вищому Божественному сенсі, в тому сенсі, від якого походять й інші духовні цінності, такі як добро, правда, мораль, совість і справедливість. Аналогічним чином мусульманські мислителі, виходячи з принципу верховенства шариату, виділяють близько 70 віршів Корану, присвячених таким основоположним засадам права, як гідність і свобода людини, рівність і справедливість [2, с. 37].

Щодо релігійного розуміння антропології права, то його екзистенціальний вміст розкриває право на життя, яке ґрунтується на визнанні факту творіння людини «за образом і подобою Божою». Роберт Траер зазначає, що право на життя, котре вважали первинним серед природних прав, по суті впливає з того значення, яке Бог дає життю людини, шляхом її створення та спасіння [3]. Від цього ж у своїй аргументації відштовхується і фікх – мусульманське правознавство. «Життя – це дар Господа, і право на життя гарантовано кожному» – вказано в статті 2 Каїрської декларації про права людини в ісламі. «Збереження людського життя протягом часу, відпущеного Господом, є обов'язком, котрий наказаний шариатом» [4]. Отже, і християни, і мусульмани переконані, що право індивіда на життя зумовлено тільки тим, що він як людина є

Божим творінням. Опонуючи апологетам концепції природного права, вони доводять, що це право не зумовлене біологічною природою людини, бо всім зрозуміло, що воно докорінно відрізняється від, скажімо, прав тварин та інших об'єктів навколишнього середовища, які відстоюють «зелені». А в дискусії з прихильниками конвенціональної теорії релігійні філософи апелюють до того аргументу, що право людини на життя не залежить від обіцянки іншого суб'єкта не вбивати її: життя людини може від цього залежати, але не право на життя.

Очевидно, що в релігійному розумінні базова для правової антропології категорія – гідність людської особистості – також логічним чином походить із віри у створення людини за образом Божим для участі у виконанні Божественного задуму про людину і світ. Це поняття є ключовим в усіх християнських конфесіях, бо саме через нього знаходить своє тлумачення гуманістичний зміст Євангелія. Як наголошує Де Гаай Фортман, Христос – Бог і людина – є найглибшим джерелом і гарантією гідності людської особистості [5]. Ісламська правова думка, розглядаючи означену категорію, відштовхується від закріпленого в Корані виключного місця людини поміж усього, що було створене Аллахом. На їхню думку, це, зокрема, простежується в нагадуванні про те, що Аллах «надав вам вигляд (людський) і зробив прекрасним вигляд цього...» (64: 3) [2, с. 39]. Утім, здається, що таке цитування скоріше аргументує перевагу, ніж власне гідність людини.

Але, на нашу думку, важливіше звернути увагу на те, що, не дивлячись на розбіжності в акцентах, за своєю суттю католицьке, православне і мусульманське тлумачення людської гідності об'єднує дещо спільне, що кардинально відрізняє їх від протестантського. Згідно з останнім гідність притаманна людині від природи, тобто вона фактично не відрізняється від права на життя, і навіть грішник зберігає гідність, яка не піддається людському контролю, оскільки нею його наділив Бог. Отже, щоб бути гідною, від людини не вимагається внутрішньої духовної праці. Таким чином, у протестантському трактуванні, яке було покладене в основу ліберального права, ця категорія певною мірою втрачає свій моральний сенс. Напроти, богослови апостольських християнських Церков виходять із того, що прийняття Господом Ісусом Христом повноти людської природи, крім гріха (див.: Євр. 4:15), свідчить, що гідність не поширюється на спотворення, що виникли в цій природі в результаті гріхопадіння. Зокрема, аксіологія, розвинена в рамках православ'я, розрізняє цінність і гідність особистості. Цінність – це те, що дано, а

гідність – це те, що набувається. Здійснюючи добро, особистість набуває гідності. Навпаки, коли індивід обирає зло, свобода вибору веде до саморуйнування і завдає шкоди гідності людини та суспільній моралі. Цікаво, що саме звідси походить і українське визначення такої людини – негідник. Таким чином, у християнській традиції поняття «гідність» має насамперед моральне значення, а уявлення про те, що гідне, а що негідне, тісно пов'язане з моральними або аморальними вчинками людини та з внутрішнім станом її душі. Більше того, православна Церква наголошує, що визнання гідності особистості означає утвердження її моральної відповідальності [6]. Схожу позицію займає і католицька Церква. «Людина отримує від Бога свою істотну гідність і разом з нею – здатність вивисуватися над будь-яким суспільним порядком у пошуках істини і добра, – зазначав Папа Іоан-Павло II. – Однак вона зумовлена і тією соціальною структурою, в якій живе, одержаним вихованням і навколишнім середовищем» [7].

У шаріаті статус індивіда заснований, перш за все, на підпорядкуванні його волі Аллаха, який визначає гідність людини, оцінює його поведінку і, в кінцевому рахунку, віддає йому в тій мірі, в якій людина дотримується приписів шаріату. Такою ознакою є наближення до Аллаха, благочестя. Ця ідея в закінченому вигляді сформульована в Корані: «Найшановніший Аллахом серед вас – найбільш благочестивий» (49:13). Благочестя, наближення до Аллаха як підстава особливої пошани і поваги практично виступає у формі двох взаємозалежних критеріїв людської гідності: віри в Аллаха і знання його приписів, засвоєння їхнього змісту. Мусульманські правознавці підкреслюють, що, на відміну від чисто природних або соціальних властивостей, які люди, як правило, не обирають, зазначені дві якості в принципі може придбати будь-яка людина за своєю волею [2, с. 36]. У статті 1 Каїрської декларації про права людини в ісламі проголошується, що справжня віра є гарантією зростання рівня гідності людини в міру руху її по шляху свого вдосконалення [4]. Як бачимо, православ'я, католицизм та іслам схожі в переконанні, що людської гідності без благочестя, без добродійності, без духовного самовдосконалення не буває. У такому тлумаченні ця категорія має не абсолютний, а реляційний характер, і, перш за все, вона оцінюється, виходячи з моральних критеріїв.

Означене розуміння людської гідності віддзеркалюється і в підходах до права як форми свободи. Як задекларував Всеправославний Собор, дар свободи є одним із вищих дарів Бога людині і як конкретному носію образу особистого Бога, і як члену співтовариства особистостей, які в єдності

людського роду по благодаті відображають життя і спілкування Божественних Осіб у Святій Трійці [8].

Розглядаючи свободу як Божий дар, релігійна парадигма тим самим закладає і передумови її обмеження та встановлює баланс між правами і обов'язками індивіда. «Той, Хто створив на початку людину зробив її вільною і самовладною, обмеживши її одним лише законом заповіді», – проповідував святий Григорій Богослов [9]. Розкриваючи діалектичність означеної категорії, християнські наставники показують, що свобода дозволяє людині досягати успіху в сходженні до духовної досконалості, але в той же час включає в себе і небезпеку непослуху, виходу з підпорядкування Богу і через те – гріхопадіння, трагічним наслідком якого є існування зла у світі. Святий апостол Павло попереджав: «Усе мені дозволено, та не все корисно. Усе мені дозволено, та не все назідає» (1 Кор. 10: 23-24, 29). Отже, християнська позиція виражається в тому, що свобода без відповідальності і любові веде врешті-решт до втрати свободи.

В ісламі свобода тлумачиться передусім як непідвладність. В якості аргументу мусульманськими правознавцями наводиться зафіксований Кораном опис діянь Аллаха, який віддав все створене ним у розпорядження людей: «Волею Своєю підкорив вам повністю те, що на небесах, і те, що на землі» (45:13). У сучасних правових актах, зокрема в Каїрській декларації, міститься більш докладне тлумачення: «Люди народжуються вільними, і ніхто не має права перетворювати їх на рабів, принижувати, гнити або експлуатувати, і вони нікому не підвладні, крім Господа Всевишнього» [4]. Як бачимо, іслам, на відміну від християнства, не розглядає свободу як моральну категорію внутрішнього морального вибору, проте обидві релігії згодні щодо основного чинника обмеження свободи – Божого закону. Такий підхід різко контрастує з ліберальною концепцією, яка виходить із презумпції свободи індивіда як цілі і засобу людського існування, абсолютної цінності особистості, обмеженої у своїх діях тільки правами, інтересами і волею іншої людини. У лібералізмі (в повній відповідності до назви цієї течії) свободі людини надається абсолютного характеру, права людини є пріоритетними над її обов'язками, а турбота про духовне благо залишена на розсуд самої людини.

Сучасний дискурс стосовно прав і свобод людини охоплює такі гострі питання, як аборти, евтаназія, біомедичні репродуктивні технології, одностатеві шлюби. Важливо зазначити, що християнська мораль у таких випадках однозначно

вимагає обмеження свободи на користь відповідальності, особливо це помітно в православній духовній традиції, в якій людина має свої заздалегідь визначені місце і обов'язок. Характерно, що і в ісламі свобода пов'язана з виконанням певної соціальної функції, обмежена релігійно-моральними рамками, які встановлені Аллахом і охороняють інтереси індивіда і суспільства. «В ісламі ніхто не володіє свободою сіяти в суспільстві псування, гріх або смуту, оскільки свобода не може штовхати особу, яка користується нею, на зло і розкладання, не дозволяє їй завдавати шкоди іншим і наражати на небезпеку суспільство» [2, с. 43]. Слід звернути увагу, що саме така позиція піддається нищівній критиці з боку секулярстів.

Але, мабуть, із найбільшою гостротою дилема свободи постає і в процесі оцінки принципу свободи совісті та релігії. Підкреслимо, що цей принцип був народжений у часи Реформації в рамках християнської аксіологічної парадигми. «Слід зазначити, що саме релігійна свобода стала родоначальницею всіх «природних прав», – пише український правознавець Дмитро Лук'янов [10, с. 35]. Проте християнські лідери завжди вважали, що свобода релігії не означає свободу від релігії. «Перетворення деяких країн у секуляризовані суспільства, котрим є чужою всяка пам'ять про Бога і Його правду, тягне за собою серйозну небезпеку для релігійної свободи», – йдеться в спільній заяві Папи Римського Франциска I і Святійшого Патріарха Кирила [11]. Називаючи цей процес європейською війною проти християнської етики, італійська дослідниця Алессандра Нуччі із занепокоєнням констатує, що він відкриває прямий шлях до деградації та примітивізму, що призводить до глибокої демографічної та моральної кризи» [12]. Європейський секуляризм, який від початку означав відділення Церкви від держави, перш за все у фінансово-майнових та освітніх питаннях, згодом витіснив християнську мораль на узбіччя сфери регулювання соціальних відносин та породив аксіологічну прірву між релігійними моральними цінностями і гарантованими європейським правом цінностями індивідуальної свободи. Як зазначає Сьюккіяйнен, в європейській секулярній свідомості право в цілому не пов'язано морально, і його пріоритет перед усіма іншими соціальними нормативними регуляторами не ставиться під сумнів [2, с. 137]. Підкреслимо, що християнство, спираючись на слова Спасителя: «Кесарю кесарево, а Божіє Богу» (Мтф. 22:21), від початку розділяло світську та релігійну владу. В ісламі ж немає такого чіткого розмежування.

Традиційна ісламська правова думка виходить із того, що призначення держави полягає в служінні шариату, забезпеченні реалізації його приписів [2, с. 29]. Іслам розуміється як повна завершена система людського життя під суверенітетом Бога. І шариат є ядром цієї системи. «Іслам – це нерозривна єдність віри, релігійних приписів, правових і моральних норм і певних форм культури, – стверджує таджикський дослідник Ділшод Сафаров. – Під ісламською правовою культурою слід розуміти цілісну систему цінностей, що формують ідеологію, спосіб життя і мислення як кожного віруючого, так і всієї мусульманської громади» [12]. Але при цьому мусульманські правознавці вказують на чітку диференціацію релігійної та мирської сфери буття права: якщо в першій діє імперативний принцип – дозволено тільки те, що прописано в Корані, то в другій допускається диспозитивний підхід – дозволено все, що не заборонено законом Аллаха. Тобто в мирській сфері ісламське трактування ролі держави, яка за допомогою права гарантує дотримання моральних норм, які містяться в Божих заповідях, багато в чому корелюється з християнськими поглядами.

Що стосується особистої свободи віросповідання, то іслам виходить із настанов Корану, в яких чітко вказано: «Немає примусу в Вірі» (2: 256). У священній книзі ісламу так говориться про божественну істину: «Хто хоче, той увірує (в неї), хто хоче – нехай залишиться невірним» (18:29). І тут ми спостерігаємо певний баланс між релігійною і особистою свободами, який є характерним також і для християнської традиції.

Проте слід вказати на гострі суперечки, які ведуться навколо питання відповідальності за віровідступництво (апостазію) в ісламі. «Хоча мусульманські автори висувають аргументи, що підтверджують толерантний соціальний порядок відносно мусульман, які апостатизують, домінуючий погляд залишається обмежувальним і представляє серйозну проблему, коли мова йде про свободу віросповідання в мусульманських країнах», – пише німецький історик і політолог Йоханнес Кандель [13]. Дійсно, є вісім мусульманських країн, де закон дозволяє смертну кару для віроотступників, вважаючи їх зрадниками, – це Афганістан, Іран, Малайзія, Мавританія, Саудівська Аравія, Сомалі, Судан та Ємен. З іншого боку, академік Абдулла Саїд заявляє про відмову від ортодоксального підходу до апостазії, аргументуючи це цитатами з Корану, в яких йдеться про те, що покарання, якщо його застосовувати, має відбутися в загробному житті, а не здійснюватися руками

людей [13]. Зазначимо, що ця інтерпретація збігається з розумінням ісламу, сумісного із сучасними принципами релігійної свободи, а також визнанням приватної сфери окремих осіб. Вона сумісна і з християнським поглядом на відповідальність за гріхи, яка настає перед судом Божим.

Важливо наголосити, що в християнській та мусульманській традиціях поняття свободи і відповідальності неодмінно корелюються з поняттям рівності, яке у базується на вірі в спільне походження всіх людей від Адама, а в християн посилюється ще й єдністю в Христі. Отже, принцип рівності є певною рефлексією біблійних текстів в антропології права. Розкриваючи із цієї позиції зміст оцінки соціальних відносин, Фома Аквінський вказує, що «правильним», або «правим», є такий вчинок, який узгоджений з іншою людиною за допомогою деякої рівності [14]. Можна сказати, що християнські та мусульманські правознавці виходять із того, що рівність слугує наріжним каменем принципу верховенства права. Усім мусульманам відомий вислів Пророка: «Загибель спіткала тих, хто жив перед вами. Адже якщо здійснював крадіжку благородний із них, то вони відпускали його, а якщо крав слабкий, то піддавали його покаранню. Клянусь Аллахом! Навіть якби Фатіма, дочка Мухаммада, вкрала, то я сам відсік б її руку!» Вірність принципу рівності в означеному трактуванні простежується і в сучасних документах. «Люди рівні перед законом, будь вони володарями або підвладними, – констатується в статті 12 Каїрської декларації. – Немає ні злочину, ні покарання за винятком тих, які визначаються положеннями ісламського шариату» [4].

У цьому контексті поняття рівності нероздільно пов'язано з основною правовою цінністю, якою є справедливість. За Аквінатором, справедливість є несучою конструкцією, стовбуром усієї побудови людських чеснот. Український християнський мислитель Памфіл Юркевич вказував, що під час всякої зустрічі протилежних бажань та інтересів людина повинна звертатися до моральних вимог справедливості, яка вкаже їй, де і коли її бажання не законні, де і коли вони суперечать благу її ближнього і благу загальному [15, с. 74]. Він доводив, що ідея справедливості є метою права та складає його сутність, та в той же час вона є і ядром моральності. При цьому християнська філософія розглядає справедливість як людське суб'єктивне сприйняття Божого закону.

У свою чергу, ісламське правознавство звертає особливу увагу на те, що різні терміни, котрі означають справедливість, вживаються в Корані

більше 50 разів. Зокрема, в ньому йдеться: «Воістину, велить Аллах ... судити по справедливості... Будьте стійки в справедливості, коли свідчите перед Аллахом ... Будьте неупереджені, в іншому випадку відступите ви від справедливості. Якщо ж ухилитеся ви від справедливості і відкинете її, то адже відає Всевишній про те, що вершите ви» (4:58, 135) [2, с. 54].

Помітно, що в мусульманському трактуванні справедливості акцент робиться на її каральному застосуванні, і в цьому полягає її сутнісна відмінність від християнського тлумачення. Бо дотримання правил, котрі містяться в Корані, забезпечується острахом перед карою Аллаха, в той час як слідування нормам Євангелія ґрунтується на самосвідомості як вірі в Спасіння та любові, бо Христос проголосив: «Нову заповідь Я вам даю – да любить один одного!» (Ін. 13:34). Наслідуючи Старий Завіт, в якому проголошено правило «око за око, зуб за зуб» (Вих. 21: 23-27), Коран залишається вірним цьому принципу таліону. Тоді як милосердя, що його сповідує християнство, співвідноситься із старозавітним тлумаченням справедливості, відомим як рівна відплата, за діалектичним законом «заперечення заперечення». У нагірній проповіді Христос проголосив: «Ви чули, що нашим батькам було сказано: «Око за око і зуб за зуб». А я кажу вам, що не чинить опір тому, хто ображає вас. Навпаки, якщо хто-небудь б'є тебе по правій щоці, дозвожь йому вдарити тебе і по лівій!» (Мтф. 5: 38-41). У Святому Письмі ми знаходимо не тільки зрозумілу заповідь: «Полюби ближнього твого, як самого себе» (Мтф. 22:39), але й більш складну когнітивну модель: «Любіть ворогів ваших, благословляйте тих, хто проклинає вас, хто ненавидить вас, і моліться за тих, хто кривдить вас і жене вас, щоб вам бути синами Батька вашого небесного» (Мтф. 5: 43-46). Саме в категоріях любові, милосердя і прощення криється ключ до розуміння відмінності християнської аксіології права від ціннісних засад шаріату.

**Висновки із цього дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Християнську та мусульманську філософсько-правові парадигми об'єднує їхнє спільне біблійне походження. Віра в Божественне творіння всього сущого зумовлює притаманну цим парадигмам онтологію права, за якою первинним і домінуючим є Божий закон, який встановлює природний світопорядок, а позитивне, або людське, право є похідним від нього. Як у християнстві, так і в ісламі правова антропологія ґрунтується на постулаті про створення людини за образом і подобою

Божою, що відрізняє її від усіх інших біологічних істот і покладає на неї особливу місію. Від цього походить визнання абсолютної цінності людського життя як основи права. Цей постулат зумовлює генезу іншої, ключової як для правової антропології, так і для аксіології категорії – гідності людської особистості. Але на відміну від секулярної і навіть протестантської точок зору, християнські католицькі та православні мислителі, так само як і мусульманські, не вважають гідність абсолютною категорією. Вони вказують на її реляційний характер, детермінантами якого виступають благочестя, добродійність і самовдосконалення. Відповідно, реляційною є в християнському та мусульманському розумінні і свобода індивіда, яка обмежується, перш за все, Божественними заповідями, а також обов'язком щодо збереження суспільної моралі. Різниця в поглядах на свободу особистості між християнством та ісламом проявляється в тому, що для християнських філософів це, перш за все, моральна категорія, яка розкриває проблему внутрішнього духовного вибору на користь добра, а для мусульманських – це, передусім, непідвладність людини нікому, окрім Аллаха. Але з особливою контрастністю відмінності в поглядах на свободу проявляються в ставленні до свободи совісті: по-перше, як до відділення релігії від державної влади, а по-друге – як до особистої свободи віросповідання. Спільна віра християн і мусульман у походження всіх людей від створеного Богом протця Адама визначає схожість їхніх підходів до рівності як наріжного каменя верховенства права. Від цього походить і розуміння справедливості. Утім, якщо в ісламі увага акцентується на її значенні у визначенні міри покарання, то в християнстві поняття справедливості несе в собі духовний зміст як суб'єктивна рефлексія Божого закону. Саме тут проходить той водорозділ, який докорінним чином відрізняє християнську аксіологію від мусульманської. Його гребенем постає євангельська заповідь любові, милосердя і прощення. Утім, не дивлячись на наявні розбіжності, християнська та мусульманські парадигми, як було показано, мають багато спільного в підходах до онтології, антропології та аксіології права. Цей факт дає надію на можливість продуктивної взаємодії європейської та ісламської правових систем за умови якщо перша зробить крок від агресивного секуляризму, а друга – від джихадістського радикалізму в бік християнської етики. Перспективи подальших розвідок у цьому напрямку пов'язані з напрацюванням рекомендацій щодо філософсько-правового фундаменту екуменістичного діалогу.

**Список літератури:**

1. Фома Аквинский. О различных видах закона, вопрос 91. Сумма теологии: в 12 т. / С.И. Еремеев: перевод, редакция, примечания. К.: Ника-Центр, 2010. 432 с. Т VI. URL: <https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/summa-teologii-tom-6/2> (дата доступа: 10.07.2018).
2. Сюкияйнен Л.Р. Ислам и права человека в диалоге культур и религий. Москва, 2014. 212 с.
3. Traer R. Christian Support for Human Rights. Religion and Human Rights. 2009. Vol. 4. URL: <http://religionhumanrights.com/Religion/Christian/christian.fhr.htm> (Last accessed: 12.07.2018).
4. Каирская декларация о правах человека в исламе. Декларация государств-членов Организации исламского сотрудничества (ОИС), принятая в Каире в 1990 году. Каир, 1990. 5 авг. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_882](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_882) (дата звернення 13.07.2018).
5. Fortman D. G. Religion and Human Rights: A Dialectical Relationship. e-International Relations. 5 Dec. 2011. URL: <http://www.e-ir.info/2011/12/05/religion-and-human-rights-a-dialectical-relationship/> (Last accessed: 12.07.2018).
6. Основы вчення Руської Православної Церкви про гідність, свободу і права людини. Офіційний сайт Руської Православної Церкви. 2008. 26 черв. URL: <http://www.patriarchia.ru/ua/db/print/1208006.html> (дата звернення: 14.07.2018).
7. Іоан-Павло II. Енцикліка Centesimus annus (1991). Український католицький університет: Інститут релігії та суспільства. URL: <http://irs.ucu.edu.ua/dzherela/sotsialni-entsikliki/ivan-pavlo-ii-centesimus-annus-1991/> (дата звернення: 14.07.2018).
8. Миссия Православной Церкви в современном мире: проект документа Всеправославного Собора. Шамбези, 2016. 28 янв. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/print/4360988.html> (дата доступа: 18.07.2018).
9. Григорий Богослов. Слова. Слово 14. О любви к бедным. URL: [https://azbyka.ru/otechnik/Grigoriy\\_Bogoslov/slovo/14](https://azbyka.ru/otechnik/Grigoriy_Bogoslov/slovo/14) (дата доступа: 18.07.2018).
10. Лук'янов Д.В. Права людини в релігійних правових системах. Часопис Київського університету права. 2013. № 3. С. 30–46.
11. Совместное заявление Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Кирилла. Гавана, 2016. 13 февр. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html> (дата доступа: 13.07.2018).
12. Сафаров Д.С. Права человека и глобализация в контексте исламской правовой культуры: история и современность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Душанбе, 2012. 216 с. URL: <http://www.dslib.net/teoria-prava/prava-cheloveka-i-globalizacija-v-kontekste-islamskoj-pravovoj-kultury-istorija-i.html> (дата доступа: 15.07.2018).
13. Apostasy and Islam: many hurdles on the way towards tolerance. Religion Watch. Vol. 32. No. 12. URL: <http://www.religionwatch.com/apostasy-and-islam-many-hurdles-on-the-way-towards-tolerance/> (Last accessed 14.07.2018).
14. Фома Аквинский. О справедливости: вопрос 58. Сумма теологии: в 12 т. / С.И. Еремеев: перевод, редакция, примечания. К.: Ника-Центр, 2010. 432 с. Т VIII. URL: <https://azbyka.ru/otechnik/konfessii/summa-teologii-tom-8/12> (дата доступа: 10.07.2018).
15. Юркевич П.Д. Мир с ближним как условие христианского общежития. Мир с ближним как условие христианского общежития. (Труды Киевской Духовной Академии, 1860 г.). Философские произведения. Москва: Правда, 1990. 860 с.

**ПРАВОВАЯ ОНТОЛОГИЯ, АНТРОПОЛОГИЯ И АКСИОЛОГИЯ  
В ХРИСТИАНСТВЕ И ИСЛАМЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

*В статье представлен сравнительный анализ христианской и мусульманской философско-правовых парадигм. Показано, что их сходство определяется общим библейским происхождением. Правовая онтология как в христианстве, так и в исламе основывается на вере в первичность Божьего закона, а правовая антропология – на признании человека высшим Божьим творением. Рассмотрены особенности толкования базовых понятий правовой аксиологии христианами и мусульманскими мыслителями. Выделено общее и отличное в подходах к пониманию и применению таких ценностных категорий, как свобода и справедливость. Доказано, что акцентуация внимания на схожих позициях в философско-правовой сфере и готовность к компромиссу относительно разницы во взглядах может способствовать эффективному взаимодействию европейской и исламской правовых систем.*

**Ключевые слова:** правовая онтология, правовая антропология, правовая аксиология, Божественное право, естественное право, позитивное право, право на жизнь, человеческое достоинство, свобода, равенство, справедливость.

---

**ONTOLOGY, ANTHROPOLOGY AND ACCIOLOGY OF LAW IN CHRISTIANITY AND ISLAM:  
COMPARATIVE ANALYSIS**

*The article presents a comparative analysis of Christian and Muslim philosophical and law paradigms. The author shows that their similarity is determined by a common biblical origin. Ontology of law, both in Christianity and in Islam, is based on the belief in the primacy of God's law, and anthropology of law – on the recognition of man as the supreme creation of God. The paper considers some features of the basic concepts of law axiology interpretation which are carried out by Christian and Muslim thinkers, and defines commonalities and differences in the approaches to understanding and applying such value categories as freedom and justice. The author argues that accentuation of attention on similar positions in the philosophical and law sphere and readiness to compromise on difference of views will promote effective interaction of European and Islamic law systems.*

**Key words:** law ontology, law anthropology, law axiology, God's law, natural law, positive law, right to life, human dignity, freedom, equality, justice.

## Відомості про авторів

**Анатійчук В.В.** – аспірант кафедри цивільного права Навчально-наукового юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника

**Андросович Л.Г.** – Начальник слідчого управління фінансових розслідувань державної податкової інспекції у Печерському районі ГУДФС України

**Біла В.Р.** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

**Бровко Н.І.** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри історії, теорії держави і права та державного будівництва Білоцерківського національного аграрного університету

**Бусол О.Ю.** – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**Вінницький О.О.** – здобувач Науково-дослідного інституту публічного права

**Годованик Є.В.** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права та публічного адміністрування Маріупольського державного університету

**Гуйван П.Д.** – кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Демиденко В.О.** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ

**Дорохіна Ю.А.** – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінально-правових дисциплін Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**Затулко К.А.** – аспірант юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Зозуля О.І.** – кандидат юридичних наук, доцент Харківського національного університету внутрішніх справ

**Іванова Г.С.** – докторант кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Ляшко О.О.** – кандидат юридичних наук, доцент, директор Навчально-наукового гуманітарного інституту Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського

**Кисельов М.Є.** – адвокат у господарських справах, старший партнер АО «КМ ПРАКТИК»

**Костенко О.В.** – головний науковий співробітник Інституту спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України

**Кравцова З.С.** – кандидат юридичних наук, асистент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

**Куліш А.М.** – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, директор Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

**Убілава Д.Р.** – магістрант Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

**Мельник В.П.** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри соціально-гуманітарних та правових дисциплін Київського інституту інтелектуальної власності та права Національний університет «Одеська юридична академія»

**Міщенко Т.М.** – кандидат юридичних наук, завідувач сектору кадрового забезпечення Сумського НДЕКЦ МВС України

**Молчанова Ю.Ю.** – здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**Небесна М.О.** – аспірант Університету державної фіскальної служби України



**Несправа М.В.** – кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри соціально-гуманітарних дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Патlachук О.В.** – кандидат юридичних наук, викладач Краматорського економіко-гуманітарного інституту

**Рень Ю.В.** – аспірант кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології Академії Державної пенітенціарної служби, капітан внутрішньої служби

**Решота В.В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

**Самойленко О.А.** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри криміналістики Національного університету «Одеська юридична академія»

**Смолів К.В.** – аспірант 3-го року навчання кафедри адміністративного і кримінального права Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара, адвокат

**Убілава Д.Р.** – магістрант Навчально-наукового інституту права Сумського державного університету

**Чорна В.Г.** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

**Шемчук В.В.** – кандидат юридичних наук, заступник голови Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Юридичні науки**

**Том 29 (68) № 4 2018**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Ю. Семенченко*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: [editor@juris.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@juris.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.juris.vernadskyjournals.in.ua](http://www.juris.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 19,58. Ум.-друк. арк. 22,55. Зам. № 0918/119

Підписано до друку 01.10.2018. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.