ПРАВО
І СУСПІЛЬСТВО

Науковий журнал

Журнал заснований у 2004 році з ініціативи генерал-лейтенанта міліції ВІТАЛІЯ ФЕДОРОВИЧА ЗАХАРОВА, заслуженого діяча науки і техніки України, кандидата юридичних наук, професора

Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 11724-595 ПР від 12.09.2006

Офіційний сайт: www.pravoisuspilstvo.org.ua

Виходить 6 разів на рік

Адреса редакції: 49064, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б тел.: (056) 371-51-47

ISSN 2078-3736

У номері

РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ

ЦИВІЛІСТИКА

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА, КРИМІНОЛОГІЇ ТА КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОГО ПРАВА

КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНАЛІСТИКА

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

РЕЦЕНЗІЇ

2 ч. 2
2020

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО

2 ч. 2 ● 2020

Науковий журнал

Науковий журнал. Заснований у 2004 році. Засновники: ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», Фонд юридичної науки Академіка права В.В. Сташиса, Національна академія внутрішніх справ. Видавець – ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет». На підставі Наказу Міністерства освіти і науки України № 6143 від 28.12.2019 р. (додаток 4) журнал внесений до Переліку наукових фахових видань України (категорія «Б») у галузі юридичних наук (081 – Право, 293 – Міжнародне право, 262 – Правоохоронна діяльність).

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

Головний редактор **М.В. Корнієнко**

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора

За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів

Зміни до тексту та скорочення, що не впливають на зміст матеріалів, а також їх перейменування вносяться редакцією без узгодження з автором

Рукописи не рецензуються і не повертаються

Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet Вченою радою Дніпровського гуманітарного університету (протокол № 5 від 27.02.2020 р.)

Бандурка О.М. – доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України;
Бігняк О.В. – доктор юридичних наук, доцент;
Богатирьов І.Г. – доктор юридичних наук, професор;
Блінова Г.О. – кандидат юридичних наук, доцент;
Грабовська Сабіна – доктор хабілітований (Жешув, Польща);
Ємець Л.О. – доктор юридичних наук, доцент;
Калюжний Р.А. – доктор юридичних наук, професор;
Колпаков В.К. – доктор юридичних наук, професор;
Корнієнко М.В. – доктор юридичних наук, професор;
Легка О.В. – доктор юридичних наук, доцент;
Макушев П.В. – доктор юридичних наук, професор;
Негодченко В.О. – доктор юридичних наук, професор;
Петруненко Я.В. – кандидат юридичних наук, доцент;
Торяник В.М. – доктор політичних наук, професор;
Хрідочкін А.В. – доктор юридичних наук, кандидат історичних наук, доцент;
Чернєй В.В. – доктор юридичних наук, професор;
Ярмиш О.Н. – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України.

© ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет», 2020
© Всеукраїнський фонд юридичної науки академіка права В.В. Сташиса, 2020
© Національна академія внутрішніх справ, 2020

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ГУДІМА Т. С.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
(Інститут економіко-правових досліджень Національної академії наук України)

УДК 346.7
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.1

ПРИНЦИПИ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті досліджено питання, пов'язані з особливостями визначення принципів грошово-кредитної політики (далі – ГКП) держави, доцільності їх чіткого законодавчого визначення та розуміння сутності. Обґрунтовано доцільність забезпечення здійснення ГКП на основі системного аналізу значення та функціональної спрямованості кожного принципу та врахування особливостей національної системи права й норм права Європейської Союзу. Це дасть можливість усунути суперечності в нормах законодавства та закріпити на рівні закону єдину класифікацію загальних принципів ГКП в Україні. З огляду на необхідність урахування потреб сучасної світової моделі публічної влади, що формується в напрямі побудови демократичного, ефективного та відкритого суспільного управління, а також зміни суб'єктно-об'єктних відносин влади із суспільством на модель «суб'єкт – суб'єкт», ГКП України має бути побудована на основі новітніх принципів, що закріплені в праві сучасних провідних демократичних країн світу.

Беручи до уваги досвід Європейського Центрального Банку та Федеральної Резервної Системи у формуванні системи принципів ГКП, а також напрацьований у наукових джерелах доробок, можемо запропонувати таку класифікацію принципів ГКП України: 1) загальні принципи ГКП, тобто принципи пропорційності; транспарентності; економічної (наукової) обґрунтованості методів та засобів; далекоглядності; гнучкості (збереження функціонування трансмісійного механізму); зосередження на середньостроковому плані; всебічності; інтегрованості економічної, фінансової та грошово-кредитної політики; соціальної спрямованості; своєчасності засобів впливу; 2) спеціальні принципи, тобто принципи чіткого визначення інфляційних очікувань; пропорційності; своєчасності засобів впливу.

Виділяючи відповідну класифікацію принципів ГКП, маємо зауважити, що цей перелік не може бути вичерпним, адже останні постійно змінюються та вдосконалюються разом із трансформаціями в економічній сфері та суспільстві.

Ключові слова: *грошово-кредитна політика, принципи, законодавство, Європейський центральний банк, Федеральна резервна система, світова модель, класифікація, соціальна спрямованість.*

Hudima T. S. Principles of monetary policy of Ukraine

The article explores the issues related to the peculiarities of defining the principles of monetary policy of the state, the expediency of their clear legislative definition and understanding of the essence. The expediency of ensuring the implementation

of the monetary policy on the basis of systematic analysis of the importance and functional orientation of each principle and taking into account the peculiarities of the national system of law and rules of law of the European Union is substantiated. This will eliminate the contradictions in the norms of the legislation and consolidate at the level of the law a single classification of the general principles of the monetary policy in Ukraine. Given the need to take into account the needs of the modern world model of public power, which is formed in the direction of building a democratic, effective and open public administration, as well as changing the subject-object relations of government with society on the model of "subject – subject", the monetary policy of Ukraine should be built on the latest principles enshrined in the law of the modern leading democratic countries of the world.

Taking into account the experience of the European Central Bank and the Federal Reserve System in the formation of the system of principles of monetary policy, as well as in the scientific sources of achievements, the following classification of principles of monetary policy of Ukraine can be proposed: 1) general principles of monetary policy: proportionality; transparency; economic (scientific) validity of methods and means; foresight; flexibility (maintaining the transmission mechanism); focusing on the medium term; comprehensiveness; economic, financial and monetary policy integration; social orientation; timeliness of the means of influence; 2) special principles: a clear definition of inflation expectations; proportionality; timeliness of the means of influence.

While highlighting the appropriate classification of the principles of the monetary policy, it should be noted that this list cannot be exhaustive, since the latter are constantly changing and improving with the transformations in the economic sphere and society.

Key words: *monetary policy, principles, legislation, European Central Bank, Federal Reserve System, world model, classification, social orientation.*

Вступ. Принципи грошово-кредитної політики (далі – ГКП) відіграють важливу роль е правовому регулюванні відносин у цій сфері. З огляду на це питання їх модернізації та забезпечення неухильності дотримання, особливо в умовах сталого розвитку, нині становлять предмет плідних наукових дискусій. Про це свідчать численні публікації у вітчизняній та зарубіжній юридичній та економічній літературі (зокрема, праці А. Гальчинського, В. Гейця, А. Гриценка, Б. Данилишина, І. Вєтрової, В. Міщенка, Т. Смовженко, А. Чухна, М. Фрідмана, Ф. Мішкіна, М. Гудфренда, Р. Кінга), а також науково-практичні рекомендації, які розробляються за підсумками вжиття різних заходів. Втім, досі відсутня єдність підходів до теоретико-методологічного обґрунтування принципів ГКП. Загалом як їх зміст, так і розуміння їх сутності залишається поверховим. Водночас принципи ГКП (або, як ще згадується у нормативно-правових актах, монетарної політики) є запорукою ефективності функціонування монетарного механізму, зокрема в умовах сучасних кризових процесів в економіці.

Постановка завдання. Отже, питання доцільності їх чіткого законодавчого визначення та розуміння сутності набуває особливого значення. Відповідні принципи мають стати вихідними положеннями й чіткими правилами функціонування елементів організаційно-економічного механізму державного управління монетарними процесами. Зазначене становить мету дослідження.

Результати дослідження. Загалом принципи (правила) тієї чи іншої політики, зокрема ГКП, формуються згідно з її цілями, завданнями та загалом зумовлюються правовим режимом її здійснення. Умовно такі принципи можна назвати спеціальними. Водночас формування та здійснення ГКП як однієї з видів економічної політики держави неможливо уявити поза тих принципів, які покладені в основу останньої. Зазначені принципи можна класифікувати як загальні.

Досить часто в науковій літературі та нормативно-правовій площині простежуються підходи, коли до принципів ГКП відносять загальні правила (принципи) діяльності Центрального банку або суб'єкта, який її реалізує. Втім, принципи діяльності регулятора та принципи монетарної політики є різними категоріями. Безумовно, вони переслідують загальні цілі та між ними існує тісний зв'язок, але зведення принципів Центрального банку до юридичного вираження основних принципів монетарної політики не відображає впливу останніх як одного зі складових елементів, що характеризують головну мету такої політики та особливості реалізації.

Як приклад можна навести принципи ГКП, що визначені Стратегією монетарної політики Національного банку України від 13 липня 2018 року № 37-рд. Відповідно до згаданого документа монетарна політика, базуючись на монетарному режимі інфляційного таргетування, здійснюється відповідно до таких принципів. Серед них до тих, що характеризують діяльність Національного банку України (далі – НБУ), можна віднести принципи прозорості та підзвітності діяльності НБУ за допомогою сталої системи комунікацій із суспільством, а також інституційну, фінансову та операційну незалежність НБУ для належного виконання його функцій. Такий авторський підхід пояснюється тим, що зазначені принципи характеризують умови діяльності вітчизняного центрального банку загалом як у процесі реалізації монетарної або макропруденційної політики, так і під час здійснення наглядових функцій. Втім, з огляду на основні ознаки принципів (як елементу права), зокрема «засадничість, концентрованість, високий ступінь абстрагування» [1, с. 4], більше значення в контексті реалізації ГКП мають ті з них, що обмежуються відповідним «явищем», для якого вони формуються (в цьому разі – ГКП).

Отже, до спеціальних принципів ГКП (які мають безпосереднє відношення до монетарної політики), визначених у згаданому вище стратегічному документі, пропонується віднести принципи пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі; перспективного характеру прийняття рішень з монетарної політики, які мають спрямовуватися на приведення інфляції до цільових показників у середньостроковому періоді; застосування ключової (облікової) ставки як основного інструменту монетарної політики; дотримання режиму плаваючого обмінного курсу. Принцип постійного вдосконалення прогнозного інструментарію, що включає, зокрема, аналіз усіх доступних даних, використання прогнозних моделей та експертних суджень, можна віднести до загальних принципів ГКП, адже він може застосовуватися не тільки під час реалізації режиму таргетування інфляції.

При цьому слід зазначити, що, навіть не вдаючись до більш ґрунтовного аналізу, можемо визначити, що вищезазначені принципи є практично тотожними функціям НБУ, визначеним на законодавчому рівні (стаття 99 Конституції України, стаття 6 Закону України «Про НБУ», та умовам інфляційного таргетування (відповідно до Основних засад грошово-кредитної політики на 2017 рік та середньострокову перспективу, схвалених Рішенням Ради Національного банку України від 21 грудня 2016 року) [2]. Іншими словами, вони є очевидним повторенням норми закону, а мали би бути «запусковим» механізмом, відправною точкою його реалізації. Головне питання полягає не стільки «в тому, чи закріплені або не закріплені принципи в законодавчому акті, скільки в тому, яке значення вони мають для цього нормативно-правового акта та для впорядкування врегульованих ним суспільних відносин».

У функціональному відношенні всі принципи так чи інакше є організаційними (організують поведінку, дію суб'єкта правових відносин), методологічно значущими та отримують нормативне закріплення. Це не просто набір певних теоретичних положень, концептів, постулатів. Кожен принцип повинен мати певну підставу, що є взятою з реальної дійсності, яка дає йому регулятивну значимість, «життєву силу». На зразок принципам здорового людського розуму, в основі яких завжди лежить певний світоглядний стрижень, що відображає узагальненість певних потреб та інтересів суспільного буття, вони (принципи) мають системно поєднувати теоретичне та емпіричне в їх логічній взаємозумовленості, взаємозв'язку. Інакше відбувається зниження регулятивного потенціалу законодавчих актів [3; 4]. Отже, чітке визначення фундаментальних принципів ГКП має бути своєрідним методологічним базисом її формування та реалізації.

В науковій літературі визначають безліч принципів ГКП, одне з вагомих місць серед яких посідає принцип ефективності [5, с. 64] (що означає необхідність досягнення позитивного загального ефекту від застосування вибраних інструментів ГКП). На думку окремих дослідників, цей принцип виконує роль фільтра, який дає змогу наблизити розподіл ресурсів до оптимального з позицій інтересів суспільства. Однак водночас слід зауважити, що в науковій літературі не напрацьовано єдиного універсального підходу до з'ясування ступеня ефективності того чи іншого заходу впливу. У зв'язку з цим, якщо трансполювати вислів Р. Лівшиця на інструментальну базу ГКП, то можна отримати таке: чим більше людей задоволені ефектом від застосування вибраного інструменту ГКП, тим більше підстав вважати, що він є ефективним, справедливим та раціональним [6, с. 122]. Загалом можна було б говорити про встановлення певних параметрів ефективності, зокрема цільового показника інфляції. Втім, з огляду на те, що Національний банк України лише по закінченню двох років зміг вийти на заплановані цілі, із сумнівом можна говорити про ефективність дій НБУ або облікової ставки як ефективного інструменту в цьому разі (хоча цей факт є загальновизнаним на міжнародному рівні). В цьому разі слід враховувати непередбачувані ефекти, а також немонетарні фактори, які можуть різко змінювати економічний стан країни й негативно впливати на інфляційні очікування (заявлені Центральним банком цілі з інфляції). Велика фінансова криза 2008 року продемонструвала, що навіть добре впорядкована (ефективна) грошово-кредитна політика може бути ускладнена різкими фінансовими потрясіннями. Це обов'язково слід враховувати під час формування принципів ГКП.

Досить цікавим у цьому аспекті є досвід Центрального банку Європи (далі – ЄЦБ), який задля попередження та реагування на відповідні невизначеності, що можуть статися на фінансових ринках і негативно вплинути на заявлені цілі, визначив такі принципи ГКП.

Одним з найважливіших принципів є принцип збереження трансмісійного механізму. Вирішальне значення в цьому разі має належне функціонування грошового ринку. Дисфункціональні грошові ринки можуть послабити здатність ГКП впливати на перспективи стабільності цін тільки за рахунок коригування процентних ставок. Щоби повністю забезпечити функціонування трансмісійного механізму й підтримку стабільності цін у середньостроковій перспективі, центральному банку може знадобитися вжиття нестандартних заходів, тобто інтервенції ліквідності, спрямованих на сприяння передачі політики процентних ставок і збільшення кредитів для економіки. Фактично (як пояснює ЄЦБ) цей принцип є тотожним принципу гнучкості [5, с. 64]. Для його реалізації ГКП має плануватися так, щоби можна було вносити зміни та пов'язувати їх з мінливими внутрішніми й зовнішніми умовами [7]. Іншими словами, принцип гнучкості дає змогу змінювати спрямованість політики за умови виникнення непередбачуваних обставин. Успіх його реалізації тісно пов'язаний з таким принципом монетарної політики ЄЦБ, як принцип далекоглядності.

З огляду на особливості трансмісійного механізму (зокрема, запізнення в процесі впливу рішень ГПК на економіку країни) зміни в грошово-кредитній політиці впливатимуть на рівень цін тільки через кілька кварталів або років (як, наприклад, це відбувається в Україні, коли НБУ лише після двох років інфляційного таргетування вдалося наблизитись до заявлених цілей з інфляції) [8]. Це означає, що центральним банкам необхідно з'ясувати, яка ГКП має бути сьогодні, щоби підтримувати стабільність цін у майбутньому.

Попри зазначене, на думку Європейського Центрального банку, ГКП повинна мати середньострокову орієнтацію (принцип зосередження на середньостроковому плані), щоб уникнути введення непотрібної волатильності в реальний сектор економіки. Запізніла реакція на застосування інструментів ГПК ускладнює в короткостроковій перспективі можливість компенсації непередбачених цінових шоків (наприклад, викликаних змінами світових цін на сировинні товари), тому відповідна короткострокова волатильність інфляції є неминучою. Крім того, процес впливу рішень (інструментів) ГКП на економіку країни є складним, завжди існує великий елемент невизначеності щодо наслідків ГКП на середньострокову перспективу.

Крім того, за позицією ЄЦБ (як, зокрема, і багатьох інших регуляторів, наприклад Федеральної Резервної Системи (далі – ФРС)), ГКП буде ефективнішою, якщо вона міцно

закріплюватиме інфляційні очікування (принцип чіткого визначення інфляційних очікувань). В цьому разі важливо, щоби центральний банк визначив свою мету, дотримувався послідовного й систематичного методу проведення ГКП, а також чітко й відкрито повідомляв про свої рішення та дії. Яким чином центральний банк може надійно закріпити інфляційні очікування, щоби превентивно реагувати на фінансові дисбаланси? Він має завоювати довіру фінансових ринків і громадськості завдяки їх інформуванню щодо попередніх дій з підтримки низької та стабільної інфляції та їх обґрунтованості. Регулятивні органи також мають відстежувати інформацію про базову інфляцію й довгострокові інфляційні очікування, і, якщо дані вказують на те, що ці інфляційні очікування почали значно зростати, центральний банк повинен бути готовим до збереження стабільності або навіть до підвищення облікової ставки.

Насамкінець, успішна ГКП має ґрунтуватись на всебічному підході (принцип всебічності) з огляду на всю відповідну інформацію та з використанням кількох підходів і моделей, щоби правильно визначити фактори, які впливають/можуть вплинути на економічний розвиток [9].

З огляду на економічну обґрунтованість зазначених принципів, посилення євроінтеграційних процесів, плідну взаємодію з європейськими міжнародними інституціями (зокрема, Європейський банк реконструкції та розвитку) [10] вищезазначені принципи могли б знайти втілення у вітчизняній практиці формування та реалізації ГКП.

Додатково в науковій літературі виділяють ще такі принципи ГКП, як принципи цілеспрямованості (що ґрунтується на чіткому визначені цілей ГКП та узгодженні їх між операційними, проміжними та стратегічними цілями); визначеності часових горизонтів грошово-кредитних цілей (встановлює проміжок часу між початком вжиття заходів та очікуваними результатами); відповідальності (передбачає розподіл прав та обов'язків за досягнення визначених стратегічних пріоритетів); незалежності [11, с. 11].

Втім, вищенаведена наукова класифікація принципів ГКП викликає певні заперечення. Зокрема, цілі ГКП формуються на підставі основних функцій центрального банка, визначених на законодавчому рівні, тому у виділенні принципу цілеспрямованості ГКП немає сенсу. Щодо визначеності часових горизонтів грошово-кредитних цілей, то вище вже було зосереджено увагу на неможливості встановлення проміжку часу між початком вжиття заходів та очікуваними результатами через мінливість економічної системи. Принцип відповідальності більше характеризує діяльність НБУ загалом, ніж закріплює особливості реалізації ГКП.

На думку О. Гудзоватої, вищезазначений перелік необхідно доповнити такими загальними принципами, як принципи системності, стійкості, гнучкості, інтегрованості економічної, фінансової та грошово-кредитної політики, соціальної орієнтованості [5, с. 64].

Про окремі з наведених принципів вже йшлося вище, деякі з них є майже тотожними один одному. При цьому хотілося би більш детально зупинитися на характеристиці принципів інтегрованості економічної, фінансової та грошово-кредитної політики, а також соціальної спрямованості.

Слід зазначити, що принцип інтегрованості економічної, фінансової та грошово-кредитної політики в різних інтерпретаціях, однак зі схожим змістом зустрічається в роботах вчених. Зокрема, І. Вєтрова у своєму дисертаційному дослідженні «Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України» звертає увагу на те, що суттєвим фактором удосконалення ГКП є широке запровадження принципу плановості (який означає доцільність прийняття єдиного документа, а саме Основних засад грошово-кредитної політики, як узгодженого плану дій Уряду й Національного банку України для встановлення єдиного державного узгодженого, скоординованого режиму реалізації ГКП). Цьому сприятиме також прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про координацію діяльності міністерств і відомств у межах реалізації Основних засад грошово-кредитної політики. Іншими словами, на думку вченої, ГКП має бути єдиною державною, а не відомчою політикою, а основні її засади повинні визначатися виключно Верховною Радою України на основі низки певних показників, визначених як НБУ, так і органами державної виконавчої влади [12].

Принцип соціальної спрямованості полягає в тому, що під час реалізації ГКП слід виходити з інтересів людини й суспільства. Задоволення потреб населення дійсно має бути вихідною її позицією, бо це є суспільно необхідним. Економіка не повинна й не може розвиватися поза інтересами особистого та суспільного споживання, особливо в умовах сталого розвитку країни.

Більшість учених, практиків та міжнародних інституцій зауважують на важливості принципу транспарентності (принципу прозорості, гласності) під час реалізації ГКП. Він визначає необхідність висвітлення мети, механізму та результатів застосування кожного інструменту ГКП. До речі, такий принцип визначено ФРС одним із ключових принципів ГКП. Вона має бути зрозумілою та систематичною. Цілі ГКП повинні бути чітко викладені й доведені до громадськості. У зв'язку з цим регулятивні органи мають послідовно й передбачувано реагувати на зміни економічних умов та економічних перспектив; чітко роз'яснювати свою стратегію та дії громадськості, а також слідувати останнім політичним оголошенням та повідомленням (за винятком тих випадків, коли обставини змінюються таким чином, що коригування планів є неминучим). Дотримання цього принципу допомагає суб'єктам господарювання приймати економічні рішення й розробляти плани на майбутнє, а також сприяє економічній стабільності з уникненням політичних несподіванок [13].

Загалом Рада керуючих ФРС у своїх стратегічних та звітних документах [14], окрім принципу транспарентності, відзначає ще два ключові принципи ГКП. Один з них полягає в тому, що центральний банк повинен стимулювати ГКП, коли економічна активність нижче рівня, пов'язаного з повним використанням ресурсів, а інфляція нижче заявленої мети. Навпаки, центральний банк повинен проводити обмежувальну ГКП, коли економіка є «перегрітою», а інфляція перевищує заявлену мету. Зважаючи на вищезазначене, назву цього принципу можемо узагальнити декількома словами таким чином: «принцип своєчасності засобів впливу» (авторське формулювання). За деяких обставин центральний банк повинен дотримуватися цього принципу превентивним чином. Наприклад, економічні непередбачувані зміни можуть не відразу вплинути на інфляцію та зайнятість, але здатні зробити це в майбутньому. Це ще раз підтверджує доцільність розроблення далекоглядних попередніх прогнозів. Безперечно, уявити, як ГКП буде реагувати на непередбачувані майбутні події, нелегко, але загальний принцип залишається незмінним: регулятор має намагатися повідомити, як ті чи інші події можуть вплинути на майбутню інфляцію або зайнятість, отже, відповідним чином змінити ГКП [13].

Третій принцип монетарної політики ФРС полягає в тому, що центральний банк повинен з часом підвищувати процентну ставку (інструмент ГКП) більш ніж один до одного у відповідь на постійне зростання інфляції та знижувати її більш ніж один до одного у відповідь на постійне зниження інфляції (принцип пропорційності, авторське узагальнення). Наприклад, якщо рівень інфляції підвищується з 2 до 3 відсотків, а збільшення не викликано тимчасовими факторами, центральний банк повинен підвищити облікову ставку більш ніж на один процентний пункт. Таке коригування облікової ставки приводить до збільшення реальної облікової ставки, тобто рівня облікової ставки, скоригованої з урахуванням інфляції, за її зростання та зменшення, коли інфляція сповільнюється. За ступенем того, як підвищується реальна облікова ставка, вона впливає на інші реальні процентні ставки, які визначають вартість кредитів для фізичних осіб та суб'єктів господарювання. Підвищення таких ставок, як правило, сповільнює зростання економічної активності, а підприємства прагнуть підвищувати ціни не так швидко, коли спостерігають більш повільне зростання своїх продажів. В результаті цього інфляція тримається під контролем. Симетрична логіка застосовується до реакції центрального банку на постійне зниження інфляції [13].

В науковій літературі виділяють різні підходи до поєднання принципів ГКП, зокрема збалансований підхід, інерційне правило, правило першої різниці, правило Тейлора. Втім, останнє є найбільш відомою формулою на практиці [15–19].

Правило Тейлора чітко відображає три ключові принципи грошово-кредитної політики ФРС, які обговорювалися вище. Його застосування під час розроблення та реалізації

ГКП робить прогнозованою процентну ставку політики за умови, якщо в довгостроковій перспективі є відомими нейтральні реальні ставки федеральних фондів, фактичні й цільові рівні інфляції, рівень реального ВВП та його потенційний рівень; зобов'язує підвищувати облікову ставку за зростання інфляції або використання ресурсів і знижувати її за умови зворотних процесів, а також коригувати ставку федеральних фондів більш ніж один до одного, коли інфляція підвищується або знижується.

Правило Тейлора добре працює в низці економічних моделей. Втім, такі моделі часто не враховують особливостей реальної економіки, які мають значення для ГКП [20]. На жаль, досить часто лише завдяки ретроспективному розумінню важливість спрощень та упущень в економічних моделях повністю усвідомлюється. Наприклад, до початку глобальної фінансової кризи, яка почалась у 2007 році, більшість наявних економічних моделей Сполучених Штатів Америки та інших країн неточно відображала, наскільки проблеми у фінансовому секторі можуть вплинути на інші сектори економіки. Це упущення стало очевидним під час світової фінансової кризи.

Після цього центральні банки багатьох країни світу стали враховувати різні показники під час визначення відповідного рівня для облікової ставки (інструменту політики), а не тільки поточні значення інфляції та безробіття. Наприклад, зміни показників фінансових умов, фінансових інновацій, очікувань щодо інфляції та емісії, зміни в структурі ринку праці та економічні зміни за кордоном можуть вплинути на майбутні значення інфляції та безробіття. В результаті для досягнення цілей центральному банку необхідно скоригувати ставку у відповідь на відповідні змінні. Правила монетарної політики, які є вузько орієнтованими на одну або дві економічні змінні, можуть пропустити або відстати від важливих подій в економіці [13]. Як слушно зауважив Джон Тейлор щодо України, «у разі, якщо Національний банк України також взяв курс на зниження показника інфляції, то правило Тейлора – це спосіб досягнення цієї мети» [21]. З огляду на це було б доцільним застосування принципів ГКП ФРС у вітчизняній практиці формування економічної, зокрема грошово-кредитної, політики.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищенаведеного, зазначаємо, що за змістом принципи монетарної політики є складною категорією. Національне законодавство не визначає особливості ГКП, не формує своєрідний методологічний базис її формування й реалізації. Було б доцільно забезпечити здійснення ГКП на основі системного аналізу значення та функціональної спрямованості кожного принципу та врахування особливостей національної системи права й норм права Європейської Союзу. Це дасть можливість усунути суперечності в нормах законодавства та закріпити на рівні закону єдину класифікацію загальних принципів ГКП в Україні. Водночас з огляду на необхідність урахування потреб сучасної світової моделі публічної влади, що формується в напрямі побудови демократичного, ефективного та відкритого суспільного управління, а також зміни суб'єктно-об'єктних відносин влади із суспільством на модель «суб'єкт – суб'єкт», ГКП України має бути побудована на основі новітніх принципів, що закріплені в праві сучасних провідних демократичних країн світу.

Беручи до уваги досвід ЄЦБ та ФРС у формуванні системи принципів ГКП, а також напрацьований у наукових джерелах доробок, можемо запропонувати таку класифікацію принципів ГКП України: 1) загальні принципи ГКП, тобто принципи пропорційності; транспарентності; економічної (наукової) обґрунтованості методів та засобів; далекоглядності; гнучкості (збереження функціонування трансмісійного механізму); зосередження на середньостроковому плані; всебічності; інтегрованості економічної, фінансової та грошово-кредитної політики; соціальної спрямованості; своєчасності засобів впливу; 2) спеціальні принципи, тобто принципи чіткого визначення інфляційних очікувань; пропорційності; своєчасності засобів впливу.

Виділяючи відповідну класифікацію принципів ГКП, маємо зауважити, що цей перелік не може бути вичерпним, адже останні постійно змінюються та вдосконалюються разом із трансформаціями у суспільстві.

Список використаних джерел:

1. Фулей Т. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права». Київ, 2003. 20 с.
2. Основні засади грошово-кредитної політики на 2017 рік та середньострокову перспективу. URL: https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=41556547.
3. Колодий А. Принципы права: генезис, понятие, классификация, место и роль в правовой системе Украины *Право Украины*. 2013. № 1. С. 68–79.
4. Чернобыль Г. Правовые принципы как идеологическая парадигма. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-printsipy-kak-ideologicheskaya-paradigma.
5. Гудзовата О. Механізми реалізації грошово-кредитної політики в системі зміцнення фінансової безпеки України : дис. ... докт. екон. наук : спец. 21.04.01 «Економічна безпека держави (економічні науки)». Київ, 2019. 421 с.
6. Лившиц Р. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.
7. Monetary Policy Flexibility, Risk Management, and Financial Disruptions. Speech. January 11, 2008. URL: https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/mishkin20080111a.htm.
8. Національний банк знизив облікову ставку до 13,5%. URL: https://bank.gov.ua/news/all/rishennya-oblikova-stavka-2019-12-12.
9. Principles of monetary policy of EU. URL: https://www.ecb.europa.eu/mopo/strategy/princ/html/index.en.html.
10. Відбувся перегляд портфеля проектів Європейського банку реконструкції та розвитку в Україні. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/vidbuvsia_peregliad_portfelia_proektiv_ievropeiskogo_banku_rekonstruktsii_ta_rozvitku_v_ukraini-1857.
11. Гриценко А., Кричевська Т. Монетарна стратегія: шлях до ефективної грошово-кредитної політики. *Вісник Національного банку України*. 2006. № 2. С. 8–19.
12. Вєтрова І. Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Київський національний університет ім. Тараса Шевченка. Київ, 2007. 218 с.
13. Principles for the Conduct of Monetary Policy. URL: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/principles-for-the-conduct-of-monetary-policy.htm.
14. Monetary Policy Report July 5, 2019 URL: https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/mpr_default.htm.
15. Taylor J.B. Discretion versus Policy Rules in Practice. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*. 1993. Vol. 39. P. 195–214.
16. Taylor J.B. A Historical Analysis of Monetary Policy Rules, Monetary Policy Rules. Chicago : University of Chicago Press, 1999. P. 319–341.
17. Reifschneider D., Williams J.C. Three Lessons for Monetary Policy in a Low-Inflation Era. *Journal of Money, Credit, and Banking*. 2000. Vol. 32 (November). P. 936–966.
18. Orphanides A. Historical Monetary Policy Analysis and the Taylor Rule. *Journal of Monetary Economics*. 2003. Vol. 50 July. P. 983–1022.
19. Taylor J.B., Williams J.C Simple and Robust Rules for Monetary Policy. Benjamin M. Friedman and Michael Woodford, eds. Handbook of Monetary Economics. 2011. Vol. 3B (Amsterdam : North-Holland). P. 829–859.
20. Brayton F., Laubach Th., Reifschneider D. The FRB/US Model: A Tool for Macroeconomic Policy Analysis. URL: https://www.federalreserve.gov/econresdata/notes/feds-notes/2014/a-tool-for-macroeconomic-policy-analysis.html.
21. Тейлор Дж. Если вы хотите что-то поддержать – поддержите образование. URL: https://voxukraine.org/ru/dzhon-tejlor-esli-vy-hotite-chto-to-podderzhat-podderzhite-obrazovanie.

ПОЖОДЖУК Т. Б.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри господарського права
юридичного факультету
*(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

УДК 346.34
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.2

СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД КОРПОРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Метою статті є висвітлення особливостей суб'єктного складу корпоративних договорів. Проведений аналіз суб'єктного складу сторін корпоративного договору, що може укладатися в товариствах з обмеженою та додатковою відповідальністю, а також в акціонерних товариствах, проаналізовано проєкт закону про акціонерні товариства. Висвітлені теоретичні та практичні проблеми укладення корпоративних договорів різними суб'єктами. Висловлена позиція щодо доцільності законодавчого закріплення широкого кола суб'єктів корпоративного договору та визначення специфіки предмета договору, обсягу прав таких суб'єктів. Наголошено, що в українському законодавстві відображений широкий підхід до суб'єктного складу корпоративних договорів в акціонерних товариствах. Щодо товариств з обмеженою відповідальністю та товариств з додатковою відповідальністю, то натепер можливе укладення такого договору виключно учасниками товариства. Так, в акціонерних товариствах сторонами корпоративного договору можуть бути самі акціонери, кредитори й інші треті особи. За новим проєктом пропонується до сторін договору відносити також акціонерне товариство. Загалом, це є позитивною тенденцією, дасть можливість широко використовувати конструкцію корпоративного договору в найрізноманітніших питаннях управління товариством. Зроблено висновок, що корпоративні договори є новелою у вітчизняному законодавстві, потрібен час, щоби напрацювати відповідну практику їх застосування. Проте ми, на жаль, не використовуємо багаторічного досвіду закордонних країн, щоб не витрачати час на врегулювання недосконалостей законодавства, вносячи з десяток змін у кожну норму закону. З таким масивом законодавства, наукової літератури та практики застосування корпоративних договорів за кордоном законодавець має змогу попередити виникнення питань і проблем застосування корпоративних договорів на практиці. До того ж, запозичуючи норми закордонного законодавства, потрібно не просто дублювати/перекладати норми, а корегувати їх під вимоги й особливості вітчизняного законодавства.

Ключові слова: *корпоративний договір, договір між акціонерами, акціонерне товариство, товариство з обмеженою відповідальністю, акціонери, учасники товариства, кредитори, треті особи, майбутній акціонер.*

Pozhodzhuk T. B. Subjective composition of the corporate agreement

The purpose of the article is to highlight the features of the subject matter of corporate agreements. Thus, the article analyzes the subjective composition of the parties to the corporate agreement, which may be concluded in limited liability companies and subsidiaries, as well as in joint stock companies, and analyzes the draft Law on Joint Stock Companies. The theoretical and practical problems of entering into corporate agreements by different entities are covered. The position was expressed

on the expediency of legislative enshrining of a wide range of subjects of a corporate contract and determining the specifics of the subject of the contract, and the scope of the rights of such entities. It is emphasized that the Ukrainian legislation reflects a broad approach to the subjective composition of corporate agreements in joint-stock companies. With regard to limited liability companies and subsidiaries, it is now possible to conclude such an agreement solely with the members of the company. Thus, in joint stock companies the parties to the corporate agreement may be shareholders, creditors and other third parties. According to the new Project, it is proposed to refer to the parties to the agreement also a joint-stock company. In general, this is a positive trend and will make it possible to make extensive use of corporate contract design in a wide variety of corporate governance issues. It has been used that corporate agreements are a novelty in domestic law, and it takes time to develop appropriate practices for their application. However, unfortunately, we do not use many years of experience of foreign countries in order to avoid wasting time to resolve the imperfections of the law, introducing a dozen changes to each rule of law. With such an array of legislation, academic literature, and practice of applying corporate contracts abroad, the legislator is able to prevent issues and problems of applying corporate contracts in practice. In addition, borrowing from the rules of foreign law, it is necessary not only to duplicate/translate the rules, but to adjust them to the requirements and peculiarities of domestic legislation.

Key words: *corporate agreement, shareholder agreement, joint-stock company, limited liability company, shareholders, members of company, creditors, third parties, future shareholder.*

Вступ. Інститут корпоративного договору запозичений вітчизняним законодавцем з англосаксонського права. Так, у нашому законодавстві вживаються терміни «корпоративний договір» (укладається учасниками товариства з обмеженою відповідальністю та товариства з додатковою відповідальністю (далі – ТОВ) і «договір між акціонерами» (укладається акціонерами в акціонерному товаристві (далі – АТ)). Водночас у закордонному законодавстві про компанії вживається саме термін «договір між акціонерами» (“shareholders agreement”).

Під корпоративним договором / договором між акціонерами розуміється договір учасників / акціонерів певних господарських товариств (у закордонному законодавстві – компаній), яким урегульовуються питання управління в таких товариствах. Як визначають іноземні вчені, цей договір укладається зазвичай між самими учасниками/або акціонерами товариства з метою регулювання основних напрямів діяльності компанії й окремих аспектів відносин між учасниками/або акціонерами [1, с. 82]. За своєю природою наведені два види договорів є однаковими, тому в цьому дослідженні терміни вживатимуться як тотожні.

Проблематика корпоративних договорів була предметом досліджень багатьох як вітчизняних, так і закордонниз науковців, зокрема: Ю.Ф. Беспалова, О.М. Вінник, К.В. Денисенко, Т.В. Грибкової, В.М. Гур’єва, А.С. Довгерта, О.І. Масляєва, І.В. Спасибо-Фатєєвої, С.П. Стєпкіна та багатьох інших. Проте ухвалення нового Закону України «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю» (далі – Закон про ТОВ) [2], а також внесення змін і доповнень до Закону України «Про акціонерні товариства» (далі – Закон про АТ) [3] у частині регулювання відносин, що виникають у результаті укладення цих видів договорів, ставить перед наукою та практикою нові питання, які потребують вирішення. У цьому дослідженні основна увага буде зосереджена на суб’єктному складі корпоративних договорів, що, на нашу думку, є особливо актуальним з огляду на можливі законодавчі зміни в цій частині.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення особливостей суб’єктного складу корпоративних договорів.

Результати дослідження. В юридичній науці сформувалися два підходи щодо питання суб’єктного складу корпоративних договорів: вузький і широкий.

Прибічники першого (вузького) підходу вважають, що сторонами корпоративного договору можуть бути виключно учасники / акціонери товариства (усі або декілька) [4, с. 563]. На їхню думку, учасниками є тільки ті суб'єкти, що чітко зазначені в законі, тобто учасники / акціонери. До того ж учені, які дотримуються цієї позиції, зазначають, що основною й обов'язковою ознакою, яка має бути властива суб'єкту для того, щоб мати право укладати такий договір, є саме володіння акціями або частками в господарському товаристві [4, с. 563].

Варто наголосити, що питання суб'єктного складу корпоративного договору слід досліджувати у взаємозв'язку з іншими питаннями, пов'язаними із сутністю цього договору. Навіть більше, тільки всебічний аналіз особливостей цього виду договору дозволить визначити всіх можливих учасників договору. І, як слушно було зазначено в науці, суб'єктний склад сторін договору між акціонерами визначається його метою, предметом, заходами відповідальності за невиконання чи неналежне виконання й іншими умовами, що стосуються прав і законних інтересів конкретних осіб, які саме заради їх охорони й укладають такі договори [5, с. 16].

В обґрунтування вузького підходу до визначення суб'єктного складу деякі вчені наводять також особливість правової природи корпоративного договору. Так, існує думка, що корпоративний договір є цивільно-правовим договором, тому надання широкому колу суб'єктів права укладати такі договори буде суперечити встановленій у законодавстві правовій конструкції саме цивільно-правового договору [4, с. 563]. Що стосується цієї позиції, то варто зауважити, що вона є доситьдискусійною, не всі в науці поділяють думку щодо такої правової природи, з огляду на те, що регулювання корпоративних договорів здійснюється нормами не тільки договірного права, а й корпоративного.

Так, наприклад, у науці зазначається, що принципова відмінність корпоративних договорів від цивільно-правових полягає в тому, що в першому разі договір укладається стосовно вже наявних корпоративних прав учасників корпорації. Господарське товариство на момент укладення цього договору вже створено, його учасники вирішили детально врегулювати взаємини: встановити обов'язок голосувати певним чином на загальних зборах учасників товариства, узгоджено здійснювати інші дії з управління товариством тощо [6, с. 227–228].

Аргументом на користь вузького підходу до визначення суб'єктного складу є те, що наділення будь-яких третіх осіб правом укладати корпоративний договір створить можливість для «тіньового корпоративного контролю, коли такі «треті» особи будуть, наприклад, давати акціонерами вказівки щодо голосування тим або іншим чином на загальних зборах» [4, с. 563]. Проте цю проблему можна вирішити належним правовим регулюванням.

Прибічники другого (широкого) підходу обстоюють думку, що коло суб'єктів корпоративного договору не повинно обмежуватися виключно учасниками господарських товариств. До цього варто також додати, що серед можливих суб'єктів корпоративного договору вчені називають засновників господарського товариства, його майбутніх учасників, довірчих управителів цінними паперами та їх номінальних держателів, господарське товариство, щодо здійснення прав участі в якому укладається корпоративний договір, а також інших третіх осіб (кредитори, інвестори й ін.) [4, с. 563].

Для з'ясування питання суб'єктного складу корпоративного договору доцільно проаналізувати законодавство, що регулює відносини у сфері укладення таких видів договорів.

У ч. 1 ст. 26–1 Закону про АТ ідеться про те, що договір між акціонерами – це договір, предметом якого є реалізація акціонерами – власниками простих і привілейованих акцій прав на акції та/або прав за акціями, передбачених законодавством, статутом та іншими внутрішніми документами товариства. Із цього положення випливає, що сторонами договору є саме акціонери. До того ж це можуть бути акціонери-власники як простих, так і привілейованих акцій. Такий же висновок можна зробити і з назви цього договору – договір між акціонерами, як це вказано в самому Законі.

Водночас у ч. 8 ст. 26–1 Закону про АТ ідеться про ще один вид учасників такого договору – *кредиторів акціонерного товариства*. Так, за змістом цієї норми, кредитори

акціонерного товариства можуть укласти договір з акціонерами товариства, за яким акціонери з метою забезпечення охоронюваного законом інтересу таких третіх осіб зобов'язуються реалізувати свої корпоративні права у спосіб, передбачений таким договором, або утримуватися (відмовитися) від їх реалізації, зокрема голосувати у спосіб, передбачений таким договором, на загальних зборах акціонерів товариства, узгоджено вчиняти інші дії, пов'язані з управлінням товариством, придбавати або відчужувати акції за певною ціною, чи за умови настання визначених у договорі обставин або утримуватися від відчуження акцій до настання визначених у договорі обставин.

Цікавим є формулювання останнього речення ч. 8 ст. 26–1 цього Закону: «До зазначеного договору застосовуються загальні положення про договір між акціонерами, якщо інше не встановлено законом або не випливає із суті відносин сторін». Отже, можна зробити два протилежні висновки: 1) якщо до такого договору із кредиторами застосовуються загальні положення про договір між акціонерами, то це не є «власне корпоративний договір», але допускається поширення положень корпоративного договору на нього; 2) що такий договір є одним із видів корпоративних договорів, де суб'єктом, окрім акціонерів, можуть бути також кредитори товариства.

Варто також зазначити, що самі акціонери та кредитори – це не єдині можливі учасники договору між акціонерами. У цій же статті (ч. 8 ст. 26–1 Закону про АТ) є норма, згідно з якою Законом вимагається від однієї зі сторін договору надати інформацію товариству про його укладення акціонерами публічного акціонерного товариства із кредитором або *іншою третьою особою*. Отже, з'являється ще один різновид учасників договору – третя особа. Хто, окрім кредиторів, може вважатися третьою особою, не зазначено.

Відповідно до положень Закону про ТОВ можна зробити висновок про те, що сторонами корпоративного договору можуть бути виключно учасники товариства (ТОВ або ТДВ). Так, за ч. 1 ст. 7 згаданого Закону договір, за яким учасники товариства зобов'язуються реалізовувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації (далі – корпоративний договір), є безвідплатним і вчиняється в письмовій формі. Корпоративний договір, який не відповідає цим вимогам, є нікчемним.

Водночас у ч. 5 ст. 7 Закону про ТОВ зазначається, що зміст корпоративного договору не підлягає розкриттю та є конфіденційним, якщо інше не встановлено законом або договором. Корпоративний договір, стороною якого є держава, територіальна громада, державне або комунальне підприємство чи юридична особа, у статутному капіталі якої 25 і більше відсотків прямо або опосередковано належить державі або територіальній громаді, оприлюднюється протягом 10 днів із моменту його укладення шляхом розміщення на сайті відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Очевидно, тут ідеться саме про учасників товариства, оскільки цією нормою закріплюються вимоги щодо конфіденційності такого договору та винятки із цього правила.

Отже, сторонами корпоративного договору в ТОВ, за тлумаченням норм Закону, можуть бути учасники товариства.

Своєю чергою, у вітчизняному законодавстві щодо корпоративних договорів в АТ відображений широкий підхід, дозволено укладати такі договори не виключно між акціонерами товариства. Отже, маємо два різні підходи до питання сторін у корпоративному договорі в АТ і ТОВ.

Щодо участі як сторони корпоративного договору третіх осіб, то варто погодитися з висловленою вище думкою, що їх участь у такому договорі може спричинити певні ризики для товариства [4, с. 563]. Тому доцільно в законодавстві попередити виникнення негативного ефекту в результаті укладення такого договору. Оскільки на нього будуть поширюватися всі норми про корпоративні договори, доцільно також встановити певні особливості саме в разі участі в договорі третіх осіб. Має сенс передбачення обов'язкового повідомлення товариства про зміст такого договору, як виняток із правила про конфіденційність. Також було б доцільно законодавчо визначити відповідальність сторін у разі неповідомлення товариства про укладення такого договору.

Натепер у Верховній Раді України зареєстровано проєкт закону України про акціонерні товариства № 2493 від 25 листопада 2019 р. (далі – проєкт) [7]. Цим проєктом пропонується викласти Закон про АТ у новій редакції. Стосовно корпоративних договорів у досліджуваному питанні Закон теж зазнає змін.

Так, насамперед варто позитивно відзначити, що планується термінологічно узгодити назви корпоративних договорів у ТОВ і АТ. За проєктом пропонується вживати термін «корпоративний договір», а не «договір між акціонерами» (ст. 29 проєкту).

За нормою ч. 1 ст. 29 проєкту корпоративний договір визначається як договір, за яким акціонери товариства зобов'язуються реалізовувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації. Такий договір є безвідплатним і вчиняється у письмовій формі. Стороною корпоративного договору також може бути саме товариство та треті особи.

Отже, у разі ухвалення Закону про АТ у редакції проєкту суб'єктний склад корпоративного договору зазнає суттєвих змін. Так, у чинній редакції Закон про АТ сторами (окрім акціонерів) можуть виступати кредитори й інші треті особи. У науці, як було зазначено вище, ставиться під сумнів, що це є корпоративний договір у класичному розумінні. Адже в самому Законі вказується, що до «такого договору лише застосовуються положення про договір між акціонерами». Яких суб'єктів має на увазі законодавець під терміном «треті особи», окрім кредиторів, теж не уточнюється, чим фактично порушується принцип правової визначеності як елемент верховенства права.

Новелою проєкту є віднесення до сторін корпоративного договору *акціонерного товариства*. Варто зазначити, що ідея віднесення господарського товариства до можливих суб'єктів корпоративного договору не є новою. Наприклад, у Великій Британії стороною договору між акціонерами поряд із засновниками й акціонерами може виступати також і сама компанія, проте з дотриманням певних умов, зокрема, заборонено обмежувати повноваження компанії, що встановлені законодавством. Так, якщо метою договору між акціонерами є обмеження законних прав компанії, як-от можливість зміни статуту, компанія не може виступати стороною такого договору [8, с. 16–17].

У зв'язку із цим склалася практика, що компанія рідко виступає стороною в таких договорах, щоб уникнути суперечностей із законодавчими нормами Великої Британії, за якими будь-які умови договору, що змінюють правове становище компанії, є недійсними [9].

У літературі теж неодноразово порушувалося питання участі акціонерного товариства як сторони такого договору. І.С. Шиткіна, наприклад, зазначає, що було б доцільно відносити до учасників угоди також і акціонерне товариство, зокрема, «у разі прийняття товариством обов'язків з розпорядження належними йому акціями в межах правомочностей, встановлених законом про акціонерні товариства» [10]. Схожу думку висловив С.О. Осипенко й обґрунтовував можливість укладення договору між товариством і його акціонерами через те, що закон не передбачав імперативної заборони на це [12, с. 74]. Проте це питання так і залишилося дискусійним.

Важливо відзначити, що товариство як самостійний суб'єкт такого договору є специфічним суб'єктом, тому доцільно передбачити особливості укладення з ним корпоративного договору, чого, на жаль, у проєкті не зроблено. Це насамперед стосується таких питань: хто від імені товариства укладатиме договір; чи обов'язковим є укладення такого договору з усіма акціонерами; чи будуть існувати обмеження щодо предмета корпоративного договору з товариством; як визначатиметься питання відповідальності за невиконання чи неналежне виконання такого договору.

У зв'язку із цим у науці постає питання, який суб'єкт буде виражати волю товариства. Найчастіше висловлюється пропозиція, що це можуть бути органи товариства. Проте це питання також залишається дискусійним. Так, М.А. Гребенюк зазначає, що коли ограни управління будуть суб'єктами, які виражають волю товариства, тоді виникне ще більше корпоративних конфліктів, для вирішення яких більшою мірою і укладається корпоративний договір [4, с. 566].

Доцільно також зауважити, що навіть у тих правопорядках, де за законом поряд з акціонерами допускається також участь компаній у договорах між акціонерами, випадки появи останніх як сторони такого договору поодинокі [8, с. 67].

Д.І. Степанов підтримує позицію необхідності господарського товариства виступати стороною корпоративного договору. Наприклад, для того, щоб органи, похідні від загальних зборів акціонерів (учасників) через товариство, яке бере участь у такому договорі, були зобов'язані виконувати увхалені акціонерами (учасниками) рішення [11]. Водночас він наголошує на тому, що товариство може виступати стороною тільки тоді, коли всі акціонери товариства є учасниками такого договору. Також він пропонує товариство називати не стороною договору, а особою, «повідомленою» про факт укладення учасниками договору і про зміст договору [12, с. 74].

В юридичній літературі до учасників корпоративного договору пропонується також відносити майбутніх акціонерів. Серед прихильників такої думки О.М. Вінник. Так, у своїх дослідженнях вона зазначає, що доцільно відносити до сторін акціонерної угоди засновників, акціонерів та/або ймовірних акціонерів (осіб, що підписалися на акції додаткового випуску (додаткові акції), виявили бажання придбати в товариства викуплені ним акції власних емісій) [13, с. 25]. Прихильники включення до суб'єктного складу майбутніх акціонерів керуються тим, що відсутні перешкоди для укладення договору вказаними особами. До того ж, як відзначають науковці, укладення такого роду договорів дасть можливість вирішити проблему здійснення прав акціонера в період між укладенням договору про відчуження акцій і переходом прав на них, коли між цими подіями є значний проміжок часу [4, с. 565].

Прихильники протилежної позиції вважають досить спірною думкою віднесення майбутніх акціонерів до числа можливих суб'єктів корпоративного договору (договору між акціонерами). Так, К.О. Осипенко аргументує це насамперед тим, що законодавство оперує поняттям «акціонери товариства» (особи, наділені правами, що посвідчуються акціями), що, на його думку, дає можливість тлумачити як вказівку на учасників/акціонерів товариства, які наділені корпоративними правами саме на момент укладення договору. Під категорією «майбутніх акціонерів» мається на увазі, що ці суб'єкти стануть учасниками/акціонерами внаслідок набуття акцій (часток) у статутному капіталі такого товариства. Тому, оскільки такі суб'єкти не наділені корпоративними правами саме на момент укладення договору, і вбачає, що не можна їх уважати стороною договору [12, с. 89–90]. Цей висновок можна визнати слушним. Однак за законом дозволено укладати також договори між акціонерами і із кредиторами й іншими третіми особами. Якщо буквально тлумачити норму Закону про АТ, то це не є договір між акціонерами у класичному розумінні, а лише можливість застосування його положень до такого договору. Отже, назва договору є не зовсім коректною, оскільки це вже не є договір між акціонерами. З аналізу норм Закону про АТ можна припустити, що хоча би однією зі сторін має бути акціонер/акціонери. Хоча Закон про АТ не містить уточнення, хто такі треті особи, можна допустити, що ними можуть бути і майбутні акціонери.

У контексті наведеного варто зазначити, що в науці також висловлювалася і досить компромісна пропозиція, за змістом якої допускається можливість майбутнім акціонерам укласти попередній договір про здійснення прав учасників господарських товариств, водночас строк укладення основного договору буде визначатися моментом набуття акцій (часток) у статутному капіталі господарського товариства [12, с. 89–90].

Слушною є позиція науковців щодо неможливості виходу за межі законодавчого імперативного регулювання та положень, встановлених статутом товариства [10]. Така позиція відображена в законодавстві більшості країн (з окремими винятками). До того ж натепер можна стверджувати, що за українським законодавством неможливий відступ від імперативних положень закону в частині регулювання корпоративних договорів, зокрема щодо сторін такого договору. Проте можливі майбутні зміни до закону нададуть право ще ширшому колу суб'єктів укладати корпоративні договори, що, на нашу, думку є прогресивним кроком.

Дуже влучно було відзначено В.Г. Бородкіним, що «проблеми, які виникають у процесі застосування корпоративного договору, характерні для будь-якої новели,

упровадженої в економіко-правову дійсність без глибокої підготовки й опрацювання. З аналогічними складнощами стикнувся інститут договору між акціонерами у праві США в перші десятиліття після початку застосування його норм в американських корпораціях в кінці XIX – на початку XX ст. Минули роки, перш ніж позиція судів змінилася з гостро негативної на визнання за договорами між акціонерами важливої ролі у врегулюванні корпоративних відносин на основі загальних принципів контрактного права» [14, с. 67; 15].

Висновки. Отже, в українському законодавстві відображений широкий підхід до суб'єктного складу корпоративних договорів в АТ. Щодо ТОВ і ТДВ, то натепер можливе укладення такого договору виключно учасниками товариства. Так, в АТ сторонами корпоративного договору можуть бути самі акціонери, кредитори й інші треті особи. За новим проєктом пропонується до сторін договору відносити також акціонерне товариство. Загалом, це є позитивною тенденцією та дасть можливість широко використовувати конструкцію корпоративного договору в найрізноманітніших питаннях управління товариством.

Окрім зазначених суб'єктів, також пропонуємо до сторін корпоративного договору відносити майбутніх акціонерів товариства. Але потрібно мати на увазі, що всі перелічені суб'єкти мають різні правовий статус і набір правомочностей, а тому не будь-які умови в такому разі можуть бути предметом корпоративного договору. Так, доцільно на законодавчому рівні визначити, які права й обов'язки за таким договором матимуть акціонерне товариство і треті особи як сторони договору. Оскільки змістом договору є зобов'язання акціонерів реалізувати свої права та повноваження певним чином або утримуватися від їх реалізації.

Доцільно також у законі визначити, хто від імені товариства укладатиме договір; з яких питань можна укласти договір, якщо стороною буде товариство; чи обов'язковою умовою є укладення такого договору з усіма акціонерами; визначити особливості відповідальності та конфіденційності.

Тому, підсумовуючи наведене вище, варто зауважити, що корпоративні договори є новелою у вітчизняному законодавстві, потрібен час, щоб напрацювати відповідну практику їх застосування. Проте ми, на жаль, не використовуємо багаторічного досвіду закордонних країн, щоб не витрачати часу на врегулювання недосконалостей законодавства, вносячи з десяток змін у кожну норму закону. З таким масивом законодавства, наукової літератури та практики застосування корпоративних договорів за кордоном законодавець має змогу попередити виникнення питань і проблем застосування корпоративних договорів на практиці. До того ж, запозичуючи норми закордонного законодавства, потрібно не просто дублювати/перекладати норми, а підлаштовувати їх під вимоги й особливості вітчизняного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Impey David, Montague Nick. Running a limited company 7th ed. Book. English. Published Bristol : Jordans, 2011. 322 p.

2. Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю : Закон України від 6 лютого 2018 р. № 2275–VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 13. Ст. 69.

3. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 р. № 514–VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2008. № № 50–51. Ст. 384.

4. Гребенюк М.А. К вопросу о субъектном составе корпоративного договора. *Известия Байкальского государственного университета.* 2017. Т. 27. № 4. С. 562–567.

5. Гурьев В.Н. Акционерные соглашения как группа корпоративных договоров : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2012. 26 с.

6. Лаптев В.А. Корпоративное право: правовая организация корпоративных систем : монография. Москва : МГЮА, 2019. 384 с.

7. Про акціонерні товариства : проєкт закону України від 25 листопада 2019 р. № 2493. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67468.

8. Масляев А.И. Акционерное соглашение в международном частном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2010. 163 с.

9. Рублев В.В. Понятие и правовая характеристика акционерного соглашения как гражданско-правового договора, регулируемого гражданским законодательством Российской Федерации. *Адвокат.* 2010. № 10. URL: http://base.garant.ru/55061713/.

10. Шиткина И.С. Соглашение акционеров (договоры об осуществлении прав участников) как источник регламентации корпоративных отношений. *Хозяйство и право.* 2011. № 2. URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CJI;n=56420.

11. Мельникова Т.В. К вопросу о необходимости участия корпорации в корпоративном договоре. URL: http://отрасли-права.рф/article/26544.

12. Осипенко К.О. Договор об осуществлении прав участников хозяйственных обществ в российском и английском праве : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.03 Москва, 2015. 190 с.

13. Вінник О.М. Акціонерні угоди. *Юридична Україна.* 2010. № 5. С. 20–27.

14. Беспалов Ю.Ф. К вопросу о понятии, субъектном составе и особенностях корпоративного договора. *Вестник Московского университета Министерства внутренних дел России.* Юридические науки. 2015. № 2. С. 66–70.

15. Бородкин В.Г. Корпоративный договор в период реформирования Гражданского кодекса РФ. *Закон.* 2014. № 3. С. 160–174.

САМСОНОВА Я. О.,
кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри земельного
та аграрного права
*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

ФЕДЮК В. В.,
студент І курсу магістратури
*(Інститут прокуратури
та кримінальної юстиції
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого)*

УДК 349.42
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.3

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АГРАРНИХ ХОЛДИНГІВ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО СТАНУ

Стаття спрямована на висвітлення історичних етапів становлення та розвитку правового регулювання організації та діяльності аграрних холдингів як нових інтегрованих суб'єктів виробництва сільськогосподарської продукції в Україні. Проаналізовано в історичному контексті перші кроки щодо законодавчої регламентації окремих аспектів холдингових відносин на теренах колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік як підвалин для початкового етапу становлення правового регулювання відносин за участю аграрних холдингів в Україні. Виокремлено три етапи розвитку правового забезпечення діяльності аграрних холдингів на основі аналізу нормативно-правових актів, ухвалених за часів

незалежності української держави, які можна охарактеризувати внутрішньою суперечністю в межах системи законодавства, наявністю прогалин та відсутністю спеціального закону.

Досліджено проблеми сучасного стану правового регулювання аграрних холдингів, що пов'язані з недоліками законодавчої регламентації, зокрема порядку створення аграрного холдингу як першооснови його організації і набуття правосуб'єктності. Виявлено, що законодавством чітко не встановлений вид установчого документа аграрного холдингу та вимоги до його засновників, що, у свою чергу, не дозволяє здійснювати належний контроль за діяльністю аграрних холдингів, зокрема використанням земель сільськогосподарського призначення. Також проаналізовано стан правового забезпечення інвестування в сільське господарство в межах різноманітних аспектів діяльності аграрних холдингів (земельні відносини, оподаткування, гарантування продовольчої безпеки, диверсифікація розвитку сільських територій, екологізація сільськогосподарського виробництва й інше), яке натепер потребує найбільшої уваги з боку держави через ухвалення відповідних норм національного законодавства, оскільки така організаційно-правова форма діяльності суб'єктів аграрного виробництва здатна забезпечити позитивний екологічний, економічний і соціальний ефект щодо сталого розвитку сільського господарства та гарантування продовольчої безпеки країни. Запропоновано заходи підвищення прозорості капіталів, які вкладаються в сільське господарство України засновниками та підприємствами, що входять до аграрних холдингових структур.

Ключові слова: *аграрний холдинг, історичний етап, сільськогосподарське виробництво, правове регулювання.*

Samsonova Y. O., Fediuk V. V. Legal providing for the activities of agricultural holdings in Ukraine: historical aspect and problems of the current state

The article is dedicated to coverage of historical stages of formation and development of legal regulation of organization and activities of agricultural holdings as a new integrated regions of agricultural production in Ukraine. Analyzed in historical context the first steps in the legislative regulation of certain aspects of the holding of relations on the territory of the former USSR as the basis for the initial stage of formation of legal regulation of relations with participation of agricultural holdings in Ukraine. Allocated three stages of development of legal support of activity of agricultural holdings on the basis of analysis of normative-legal acts adopted since independence of the Ukrainian state, which can be characterized by an internal contradiction within the system of legislation, gaps and the absence of a special law.

The problems of modern state of legal regulation of agricultural holdings associated with the defects of legal regulation, in particular, of the order of creation of the agricultural holding as a fundamental principle of its organization and the acquisition of legal personality. We found that the law not clearly established, the founding document of the agricultural holding and the requirements of its founders, which in turn does not allow proper control of activities in agricultural holdings, in particular the use of agricultural land. Also analyzes the state of legal support of investments in agriculture in the various aspects of agricultural holdings (land tenure, taxation, food security, diversification of rural development, ecologization of agricultural production, etc.), which today requires the most attention from the state through the adoption of appropriate national legislation, such as legal form of activity of subjects of agricultural production capable of providing positive environmental, economic and social benefits to the sustainable development of agriculture and ensuring food security of the country. Proposed measures to improve the transparency of capital invested in agriculture of Ukraine founders and enterprises belonging to the agricultural holding structures.

Key words: *agricultural holding, historical stage, agricultural production, legal regulation.*

Вступ. Трансформація вітчизняної економіки після здобуття Україною незалежності не могла не відобразитися і на сфері аграрного виробництва. У 90-ті рр. XX ст. розпочався так званий перехідний до ринкової економіки етап, який увійшов в історію як період появи і становлення різноманітних організаційно-правових форм господарювання в агропромисловому секторі України. Серед таких важливе місце зайняли аграрні холдинги, поява яких була продиктована радше законами ринку, аніж правовими нормами. Аграрні холдинги, виступаючи новим суб'єктом виробництва сільськогосподарської продукції, стали здебільшого структурами, які організовані під впливом глобалізації і діють із залученням іноземного капіталу без належної правової регламентації. З наведеного випливає, що відносини із забезпечення організації та діяльності аграрних холдингів є комплексними та мають бути належним чином (детально та повно) урегульовані національним правом. Тому, на наш погляд, доцільно звернути увагу на історичні аспекти розвитку законодавства у сфері, яке регулювало та регулює відносини за участю аграрних холдингових структур.

Отже, дослідження історичних аспектів розвитку правового регулювання організації та діяльності аграрних холдингів дасть можливість проаналізувати сучасний стан правової регламентованості означеного кола суспільних відносин, спираючись на можливий позитивний досвід дії таких норм, виявити проблеми та надати рекомендації щодо її вдосконалення.

Проблематика, пов'язана зі становленням та розвитком правового регулювання аграрних холдингів, є майже недослідженою у вітчизняній науці. Висвітлюючи наведене питання, варто спиратися на праці В. Єрмоленка, В. Зеліч, Н. Ібрагімової, Д. Іващенко, П. Кулинича, І. Лукач, Р. Гуцола, В. Уркевича й інших, які приділили увагу дослідженню загальнотеоретичних питань правого регулювання холдингових відносин, а також окремим аспектам організації та діяльності аграрних холдингів.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження історичних етапів становлення та розвитку правового регулювання діяльності аграрних холдингів, а також визначення стану та характеристики нормативно-правового забезпечення цих відносин, з'ясування й обґрунтування можливих шляхів удосконалення окремих аспектів організації та діяльності аграрних холдингів.

Результати дослідження. З огляду на те, що аграрні холдинги – це різновиди холдингів за сферою виробництва (сільське господарство), їм притаманні загальні історичні тенденції розвитку правового регулювання холдингових компаній із визначеною специфікою щодо їхнього статусу в аграрно-правових відносинах. Історичне становлення та розвиток холдингових відносин більшість науковців поділяють на етапи. Практичне значення такого поділу дає змогу відобразити процес появи холдингів та їхню сутність, а також визначити орієнтири подальшого врегулювання за допомогою права наведеної групи суспільних відносин.

Зокрема, І. Лукач убачає чотири основні етапи становлення холдингових компаній в Україні: дореволюційний (діяльність картелів, синдикатів); радянський (трести); період становлення незалежності України; період після ухвалення Господарського кодексу України (далі – ГК України). Проте науковець називає дореволюційний період прототипами холдингових відносин, а радянський період характеризує як такий, що нагадує існування холдингової групи у складі держави (в особі уповноваженого органу), державного тресту (головного підприємство) і залежних від нього дочірніх підприємств, коли між трестами, об'єднаннями та державою існували відносини залежності [1, с. 29; 32; 34]. Отже, недоцільно вважати дореволюційні (до 1917 р.) чи радянські часи етапами розвитку правового регулювання аграрних холдингів. Натомість їх варто вважати періодами формування передумов для розвитку холдингових відносин в аграрній сфері. Оскільки у традиційному (англосаксонському та європейському розумінні) холдинг – це юридична особа, що створюється шляхом встановлення контролю над іншими підприємствами корпоративного типу. Мається на увазі, що аграрний холдинг – це об'єднання капіталів різного походження (національного, іноземного, державного, приватного тощо), він функціонує на підставі плюралізму форм власності та ринкових механізмів, а не лише в адміністративно-командній системі подібно до

часів Радянського Союзу, за яких діяли зачатки холдингових відносин. Важливим аргументом на доведення зазначеної тези є положення Земельного кодексу 1922 р., який передбачав скасування «назавжди» приватної власності на землю. Право користування землями сільськогосподарського призначення надавалося: «а) трудовим хліборобам та їх об'єднанням; б) міським селищам; в) державним установам і підприємствам». Подібно до вищенаведеного Земельний кодекс Української Радянської Соціалістичної Республіки 1970 р. закріплював монопольне право державної власності на землю [2, с. 561, 732]. Отже, без рівності всіх форм власності на основний засіб аграрного виробництва недоцільно говорити про існування зазвичай інтернаціональних агрохолдингів.

Становлення правового регулювання діяльності аграрних холдингів відбувалося в рамках перехідної економіки після 1991 р. Під становленням варто розуміти «формування чогось у процесі розвитку» [3, с. 649]. Так, процес формування бази законодавства у сфері регулювання холдингових відносин, зокрема й аграрних, почався з ухвалення Закону України «Про господарські товариства» № 1576–XII від 19 вересня 1991 р., у якому було закріплено право господарських товариств створювати дочірні підприємства унітарного типу. Декрет Кабінету Міністрів України «Про режим іноземного інвестування» № 93/96-ВР від 20 травня 1993 р. став правовою основою для створення дочірніх підприємств. Постановою Верховної Ради України «Про затвердження Державної програми приватизації майна державних підприємств» № 2545–XII від 7 липня 1992 р. суб'єктами приватизації було визнано холдинги [1, с. 36]. На цьому етапі заслуговує на увагу Указ Президента України «Про холдингові компанії, що створюються у процесі корпоратизації та приватизації» № 224/94 від 11 квітня 1994 р., у якому наведено визначення холдингової компанії, зазначено процедуру її створення й вказано, що засновниками холдингу можуть бути не лише державні підприємства чи органи. Водночас у п. 19 зазначеного Указу містилося положення, яким було заборонено створення холдингових компаній у галузі виробництва та переробки сільськогосподарської продукції [4]. Варто зазначити, що попередньо проаналізовані акти в межах етапу становлення такої заборони не містили, через їх застосування можна було легко «обходити» положення даного Указу, сутність якого була в запровадженні спеціального регулювання холдингових відносин. Наведений приклад дозволяє підсумувати, що першому (початковому) етапу притаманне безсистемне накопичення нормативних актів із регулювання холдингових відносин, які поширювали свою дію і в аграрній сфері.

Наступний (другий) етап правового регулювання пов'язують з ухваленням ГК України від 16 січня 2003 р. [5], ст. 126 якого надано визначення холдингової компанії та віднесено її до різновидів асоційованих підприємств. Наведена правова норма змінювалася декілька разів. Аспекти створення, організації та діяльності аграрних холдингів регулюються також Цивільним кодексом України (далі – ЦК України), у якому, зокрема, надано поняття залежного господарського товариства. Провідним законодавчим актом цього етапу є Закон України «Про холдингові компанії в Україні» [6], який спрямований на врегулювання всього спектра холдингових відносин (у більшості державних холдингів). Крім названого унормуванню правового статусу агрохолдингів присвячені й інші закони та нормативно-правові акти цього етапу. Так, у Законі України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 р.» № 2982–IV від 18 травня 2005 р. проголошено, що державна підтримка конкурентоспроможного сільського господарства на основі інтеграції є пріоритетом державної аграрної політики. Отже, цілком слушним видається називати цей період етапом становлення.

Сучасний (третій) етап пов'язаний з ухваленням Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р., закріплена в якому податкова правосуб'єктність аграрних холдингів викликає багато наукових дискусій. У національному законодавстві вживаються поняття «дочірнє підприємство», «холдингова компанія», «материнська компанія», «пов'язані особи», однак їх застосування не є уніфікованим. Великого значення для врегулювання досліджуваних відносин набув Закон України «Про акціонерні товариства» № 514–VI від 17 вересня 2008 р., оскільки будь-який агрохолдинг є акціонерним товариством. Заслуговують на увагу зміни 2015 р. до Закону «Про холдингові компанії в Україні» [6], якими виключено положення про

те, що холдингова компанія має бути зареєстрована в державному реєстрі холдингових компаній і визначено, що вона реєструється в загальному порядку. У контексті наведених змін виключення положення ч. 3 ст. 3 даного Закону про обов'язкову відповідність установчих документів та діяльності холдингової компанії вимогам Закону України «Про холдингові компанії» породжує ще більшу невизначеність у регламентованості створення аграрних холдингів.

Такий розвиток законодавства є відображенням того, як право «не встигає» за розвитком аграрних холдингових відносин. На підтвердження цього з економічного погляду для агрохолдингів після активного зростання їхнього земельного банку протягом 2006–2010 рр. почався період сповільнення накопичення земель, а із 2016 р. аграрні холдинги продовжують пошуки найбільш оптимальних форм господарювання у стані законодавчої невизначеності [7, с. 99]. Отже, на сучасному етапі відбуваються невеликі зміни щодо окремих правових засад функціонування холдингових компаній і які не сприяють розвиткові економічних процесів.

Щодо окремих аспектів удосконалення правового регулювання організації та діяльності аграрних холдингів в Україні, то варто зазначити, що ця проблема є комплексною. Так, на думку Ю. Карпишина, регуляторна політика держави щодо розвитку агрохолдингів має стосуватися структурно-галузевого, інвестиційного напрямів, політики інституційних перетворень, цінової, антимонопольної, бюджетної, податкової, грошово-кредитної, зовнішньоекономічної та навіть екологічної й соціально-економічної політики. У процесі реалізації економічної політики держава застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності,основні з яких закріплені в ч. 2 ст. 12 ГК України. Крім того, учений пропонує виокремлення адміністративних, економічних (прямих і непрямих), організаційних методів державного регулювання діяльності агрохолдингів. Автор відносить нормативно-правове забезпечення до адміністративного методу [8, с. 145, 147], однак не зазначає, що передувати діяльності аграрного холдингу має його організація із правового погляду.

На нашу думку, варто звернути увагу на проблемні аспекти законодавчо встановленої процедури створення аграрного холдингу. Так, порядок створення та реєстрації аграрних холдингових компаній визначено ЦК України, ГК України [5], Законом України «Про акціонерні товариства». У ст. 3 Закону України «Про холдингові компанії в Україні» [6] зазначається, що холдингові компанії можуть утворюватися органами, уповноваженими управляти державним майном, державними органами приватизації самостійно або разом з іншими засновниками шляхом об'єднання у статутному капіталі холдингових корпоративних пакетів акцій (часток, паїв); іншими суб'єктами на договірних засадах. Наведене законодавче положення викликає низку логічних неузгодженостей. Насамперед відсутні вимоги до засновників майбутнього агрохолдингу. Крім того, Закон не передбачає переліку істотних умов договору про заснування аграрної холдингової компанії, що деякою мірою дає змогу говорити про засновницький договір [9, с. 81]. Однак варто звернути увагу на те, що для публічного акціонерного товариства, яким має бути агрохолдинг, установчим документом є статут, а не договір. Також залишається актуальним питання щодо виду установчого документу в разі наявності лише одного засновника [10, с. 132]. Отже, такі законодавчі прогалини не дозволяють здійснювати належний контроль за діяльністю аграрних холдингів, дозволяють засновникам за допомогою іноземного капіталу несільськогосподарського походження виснажувати земельні ресурси.

Щодо проблемних аспектів діяльності аграрних холдингів та шляхів їх удосконалення, то їм приділено достатньо уваги в літературі, однак із домінуванням економічного, а не юридичного підтексту. Наприклад, правове регулювання інвестування в сільське господарство, яке здійснюється аграрними холдингами, має забезпечувати передусім економічний ефект вкладених інвестицій. Така форма інвестування має стимулюватися державою. В. Зеліч уважає, що інших спеціалізованих договорів про діяльність транснаціональних компаній в Україні натепер немає, окрім міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та законів України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про режим іноземного

інвестування», «Про акціонерні товариства в Україні», у яких встановлені порядки: портфельних і прямих іноземних інвестицій у публічні акціонерні товариства в Україні шляхом придбання пакетів їхніх акцій; переходу підприємств України під повний контроль іноземного інвестора через створення дочірнього підприємства, для чого необхідна згода Антимонопольного комітету України; порядок репатріації доходів іноземного інвестора з України; виплати дивідендів, процентів і роялті; порядок сплати податків на прибуток дочірніх підприємств і податку на доходи фізичних осіб дочірніх підприємств [11, с. 68]. З такою думкою варто погодитися. До того ж ми вважаємо, що в Закон України «Про режим іноземного інвестування» варто було б включити положення про те, що в разі внесення іноземною юридичною особою прямої іноземної інвестиції, яка за розміром становить собою контрольний пакет (за обсягом статутного капіталу українського підприємства є більше 50%), вона визнається «міжнародним холдингом» («бенефіціарним власником» підприємства України, яке, відповідно, визнається «пов'язаним» дочірнім підприємством міжнародного холдингу) і повинна: мати засвідчені документи країни юрисдикції про характер походження коштів інвестиції та їх оподаткування у країні юрисдикції; одержати дозвіл Антимонопольного комітету України на придбання контрольного пакету акцій і представити бізнес-план інвестиційних зобов'язань щодо діяльності свого дочірнього підприємства в Україні. Такі пропозиції матимуть характер стимулюючих, виходячи з інтересів держави, оскільки вони сприятимуть зростанню прозорості капіталів, що вкладаються агрохолдингами в сільське господарство. Не менш важливими мають бути механізми поміркованої державної підтримки.

Висновки. Відповідно до поставлених завдань уважаємо, що найбільш обґрунтованим видається виокремлення таких етапів розвитку правового регулювання організації та діяльності аграрних холдингів: 1) початковий (1991–2003 рр.), що характеризується формуванням правової регламентації засад холдингових відносин; 2) етап становлення (2003–2008 рр.), якому притаманна конкретизація й унормування правового статусу холдингів і їх активна діяльність на підставі законодавства; 3) сучасний етап (2008 р. – наш час), сутністю якого є врегулювання окремих аспектів холдингових відносин. Характерною рисою правового регулювання організації і діяльності аграрних холдингів є використання загальної правової бази, що застосовується для врегулювання даної групи суспільних відносин.

Сучасний стан правового регулювання має досить велику кількість проблем, які пов'язані з якістю забезпечення окремих аспектів організації та діяльності аграрних холдингів. У результаті проведеного дослідження виявлено, що питання організації (створення) аграрних холдингів переважно висвітлюються в організаційно-економічному аспекті. Однак питання організаційно-функціональної діяльності досліджуваних суб'єктів варто переносити у правове поле в контексті законодавчої регламентації процедури їх створення, яка має низку неврегульованих засадничих питань (вимоги до установчих документів, засновників тощо). Що стосується проблемних аспектів діяльності аграрних холдингів, то найбільш неврегульованими видаються відносини інвестування в сільське господарство, оскільки така форма діяльності здатна забезпечити позитивний екологічний, економічний і соціальний ефект діяльності аграрних холдингів в Україні, тому підлягає більш якісній правовій регламентації, що спрямована на забезпечення прозорості походження капіталів у сільському господарстві України.

Список використаних джерел:

1. Лукач І. Правове становище холдингових компаній : монографія. Київ : Юрінком-Інтер, 2008. 240 с.

2. Іванов В. Історія держави і права України : підручник. Київ : КУП НАНУ, 2013. 892 с.

3. Словник української мови : в 11-ти т. / за ред. І. Білодіда. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 9. 916 с.

4. «Про холдингові компанії, що створюються у процесі корпоратизації та приватизації» : Указ Президента України від 11 квітня 1994 р. № 224/94. *Урядовий кур'єр.* 1994. Втратив

чинність на підставі Указу Президента України від 12 липня 2007 р. № 224. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 127.

5. Господарський Кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

6. Про холдингові компанії в Україні : Закон України від 15 березня 2006 р. № 3528–IV. *Голос України*. 2006. № 89.

7. Дуб Б. Сучасний стан і тенденції економічної безпеки агрохолдингів в Україні. *Agricultural and resource economics: international scientific e-journal*. 2017. Vol. 3. № 1. P. 94–107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/areis_2017_3_1_10 (дата звернення: 09.03.2020).

8. Карпишин Ю. Методологічні засади державного регулювання агрохолдингів. *Науковий вісник Мукачівського державного університету.* 2017. № 1 (7). С. 144–149.

9. Никифоров О. Способи утворення холдингових компаній в Україні. *Экономика и право*. 2010. № 3. С. 80–83.

10. Іващенко Д. Правові аспекти створення агрохолдингу. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 130–133.

11. Зеліч В. Холдинги як структуроутворююча форма ведення міжнародного бізнесу в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. № 6. С. 64–69.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

АМЕЛІЧЕВА Л. П.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного права і процесу
(Донецький національний університет імені Василя Стуса)

УДК 349.24
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.4

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТВОРЧОЇ КОМПОНЕНТИ ГІДНОЇ ПРАЦІ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

У статті визначено характерні ознаки змісту правового поняття «творча праця» в науці трудового права, проаналізовано нормативно-правові акти, що регулюють трудові відносин у сфері творчої праці.

Автором з'ясовано, що у спеціальній юридичній літературі зміст поняття «творча праця» («творча діяльність») досліджувався за методологією трудового права недостатньою мірою. Як правило, вчені трудового права вивчали зміст творчої праці лише професійних творчих працівників відповідно до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». Творча ж праця некваліфікованих і кваліфікованих працівників, у яких основні трудові обов'язки не завжди пов'язані з реалізацією творчих здібностей, залишалась поза їхньою увагою.

Обґрунтовано, що творча праця є сьогодні важливою складовою частиною гідної праці, різновидом трудової діяльності працівника, яка характеризується періодом (періодами) одночасного зосередження трудового потенціалу (духовних і фізичних сил) та внутрішнього особливого піднесення працівника, які спрямовуються на внесення ним нового в процес праці, вдосконалення дій і рухів, спрямованих на досягнення цілі, пов'язаної або прямо, або побіжно з виконанням трудових обов'язків, обумовлених трудовим договором; залежністю від волі працівника; відсутністю прямої взаємодії працівника із засобами праці; активністю розвитку його самостійності та ініціативності; здійсненням на платній основі; встановленням трудових гарантій з питань оплати праці, часу відпочинку тощо.

Розроблено такі пропозиції щодо вдосконалення законодавства, перш за все трудового, що регулює творчу працю робітників: необхідно здійснити уніфікацію термінів і понять, які належать до системи творчої праці, в положеннях Конституції України, КЗпП України та інших законодавчих актів, які регулюють творчу працю; слід удосконалити структуру КЗпП України шляхом її доповнення окремою Главою «Творча праця»; варто передбачити у новій п'ятій Програмі МОП гідної праці для України на 2020–2024 роки одним із пріоритетних завдань для нашої держави посилення забезпечення творчої складової частини гідної праці робітників.

Ключові слова: *творча праця, творча діяльність, гідні умови праці, професійні творчі працівники, творчі здібності, концепція гідної праці.*

Amelicheva L. P. Legal regulation of the creative component of decent work under labor legislation

The article defines the essential features of the content of the legal concept "creative work" in the science of labor law, analyzes the normative legal acts regulating labor relations in the field of creative work.

The author found out that in the special legal literature the content of the concept of "creative work" ("creative activity") was insufficiently studied according to the methodology of labor law. As a rule, scientists of labor law studied the content of creative work of professional creative workers in accordance with the Law of Ukraine "On professional creative workers and creative unions". The creative work of unskilled and skilled workers, in which the main work responsibilities are not always associated with the implementation of creative abilities, remained out of their attention.

It is proved that creative work is today an important component of decent work, it is a type of labor activity of an employee, which is characterized by: 1) a period (periods) of simultaneous concentration of labor potential (spiritual and physical forces) and internal special uplift of the employee, which are aimed at making them new in the labor process, improving actions and movements aimed at achieving the goal related directly or indirectly to the performance of labor duties stipulated by the labor contract; 2) dependence on the will of the employee; 3) the lack of direct interaction of the employee with the means of labor; 4) the active development of his independence and initiative; 5) implementation on a paid basis; 6) the establishment of labor guarantees on remuneration, rest time, etc.

The following proposals have been developed to improve legislation, primarily labor legislation regulating creative work of employees: 1) it is necessary to unify the terms and concepts related to the system of creative work in the provisions of the Constitution of Ukraine, the labor Code of Ukraine and other legislative acts regulating creative work; 2) it is necessary to improve the structure of the labor Code of Ukraine, adding a separate Chapter "Creative work"; 3) it is worth considering in the new fifth ILO Decent Work Program for Ukraine for 2020–2024 one of the priority tasks for our state – to strengthen the creative component of decent work for employees.

Key words: *creative work, creative activity, decent working conditions, professional creative workers, creative abilities, the concept of decent work.*

Вступ. В Україні правові засади й гарантії здійснення громадянами права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної та творчої праці регламентуються трудовим законодавством, кодифікований акт якого вже кілька десятиліть перебуває в перманентному стані реформування. Як наслідок, зазначені правові засади й гарантії не враховують сучасних умов розвитку економіки, які з'явилися після інформаційної революції 80-х років XX століття, коли скоротилися рутинні операції та розширилось поле докладання творчих здібностей працівників [1, с. 46].

Проблематика правового регулювання творчої праці, результатів творчої праці, винагороди за її результати досліджувалась багатьма вченими трудового права і в радянський період [2; 3; 4; 5], і в сучасний період [6; 7; 8; 9]. У спеціальній юридичній літературі дослідники правової природи гідної праці також розглядали окремі аспекти її складової частини, а саме творчої праці [10; 11; 12; 13]. Водночас, незважаючи на наявні наукові доробки за цією проблематикою, є потреба подальшого комплексного дослідження правового регулювання творчої праці у зв'язку з концепцією гідної праці за трудовим законодавством, що перебуває в умовах реформування.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення змістовного наповнення трудоправового поняття «творча праця», зокрема як характеристики гідної праці, розроблення

пропозицій щодо вдосконалення національного трудового законодавства, регулюючого творчу працю під час впровадження в життя ідеї гідної праці.

Результати дослідження. Поняття «творча праця» є багатостороннім і складним у науковому вжитку, має багато близьких за значенням понять, таких як «творчість», «творча діяльність», «творча робота», «інноваційна праця», «інтелектуальна праця», «інтелектуальна діяльність», «знаннєнасичена праця», «креативна праця», «розумова праця», тому є вкрай важливим виявлення його характерних ознак як правового поняття, щоби провести кореляцію з іншими близькими за змістом поняттями задля уникнення термінологічної плутанини під час реформування трудового законодавства, що регулює питання творчої праці.

Перш ніж вивчати змістовне наповнення творчої праці як правової категорії, слід розглянути це поняття в етимологічному та значеннєвому аспектах з окремим дослідженням термінів «творчий» і «праця».

Отже, термін «творчий» створений від іменника «твір» (укр.) (у пер. «створення») [14], що означає, що особа самостійно створює щось нове, оригінальне [15]. Інший термін «праця» (у пер. «труд», «робота», «заняття») [16] – це свідома діяльність людини, спрямована на створення матеріальних або культурних цінностей; певний вид оплачуваної трудової діяльності, робота, служба за наймом як засіб існування [17, с. 357].

У значеннєвому аспекті як філософська категорія творча праця відображає таку визначеність, яка властива (як невід'ємна тенденція) людській діяльності загалом, водночас у розгорнутій формі є підсумком досить високого ступеня суспільного розвитку. Отже, творчу працю необхідно розглядати як процес виробництва людської сутності, її всебічного розвитку, концентрованої реалізації сутнісних сил людини [18, с. 11].

З точки зору психології творча праця передбачає внесення нового в процес праці. Творча праця, створюючи суспільно корисний продукт, об'єктивно вносить в нього щось нове, оригінальне, властиве особистості [19].

Багато економістів також приділяли увагу визначенню цього поняття. Ними воно розглядалось як різновид розумової праці, одна з найбільш складних форм людської діяльності, що пов'язана зі створенням нових алгоритмів, напруженою увагою, великим обсягом пам'яті, знань, нервово-емоційним напруженням [20, с. 73]; висока творча складова частина гідної праці, що відповідає знанням, навичкам, інтересам, здібностям і потребам працівника, за якою він має можливість впливати на кінцевий результат, приймати самостійні рішення, а також самореалізовуватися [21, с. 93]; вид творчої діяльності, який відрізняється неповторністю і за характером здійснення, і за отриманим результатом, що має супроводжуватися зростанням доданої вартості [22, с. 251]. Слід зауважити, що здатністю до генерування ідей, вироблення різних варіантів виконання праці можуть володіти особи як кваліфікованої праці, так і некваліфікованої праці, освіта не завжди є основою творчої праці [22, с. 252].

В науці трудового права перш за все творча праця ототожнюється з працею кола творчих працівників, який законодавчо чітко врегульований. Такі працівники беруть участь у створенні і (або) виконанні (експонуванні) творів. Коло творчих працівників поширюється на ЗМІ, організацію кінематографії, теле- та відеозйомочні колективи, театри, театральні та концертні організації, цирк [8, с. 150].

Як правильно зауважує І.А. Вєтухова, професійні творчі працівники є суб'єктами трудового права, тому на них поширюються норми КЗпП України з особливостями, які передбачені трудовим законодавством та іншими нормативно-правовими актами, колективними договорами, локальними актами, трудовими договорами. Професійні творчі працівники створюють або інтерпретують культурні цінності, вважають власну творчу діяльність невід'ємною частиною свого життя [23, с. 142–143]. Як вбачається, такий підхід законодавця до регулювання творчої праці є дещо звуженим з огляду на те, що творча праця властива як кваліфікованій, так і некваліфікованій праці, тому в науці трудового права активно розвивається напрям концепції гідної праці, такий як підвищення ефективності творчої праці для посилення духовного та економічного благополуччя суспільства й держави, а також необхідність удосконалення трудового законодавства, що регулює винагороду за цю працю, захист

результатів творчої праці, до того ж, що важливо, не обов'язково лише кваліфікаційної (професійної) [24, с. 201; 25, с. 204; 26, с. 6].

Своєчасність розвитку концепції гідної праці та її впровадження в життя обумовлено тим, що нині для організації творчої праці в умовах постіндустріальних та інформаційних суспільств характерними є флексибілізація і прекаризація. Так, залучення працівників у проєкти та тимчасові робочі групи підсилює гнучкий, мобільний і комунікативний характер праці, загальний характер нових технологій приводить до стирання диференціації між часом роботи й відпочинку, підсилює відчуття «неукоріненості» сучасної людини [18, с. 12]. Поспішний відхід від формування вільного часу працівників за «остаточним принципом» так само може підсилювати це відчуття, а також призводити до зловживань роботодавця у питаннях оплати праці. Отже, під час реформування трудового законодавства треба враховувати нові виклики трудовим відносинам, у яких працівник реалізує свої творчі здібності.

Далі необхідно виявити деякі проблеми законодавчого закріплення та правового регулювання творчої праці, зокрема за трудовим законодавством.

Так, відповідно до ст. ст. 41, 54 Конституції України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової та технічної творчості. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Згідно зі ст. ст. 120, 127, 131, 148 Конституції України різним державним посадовцям (членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддям, членам Вищої ради правосуддя, суддям Конституційної Суду України), попри різні обмеження щодо виконання іншої оплачуваної роботи, дозволяється займатися науковою, викладацькою та творчою роботою. Отже, аналізуючи ці норми, маємо зауважити, що законотворець у конституційних положеннях використовує терміни-синоніми творчої праці, такі як «творча діяльність» і «творча робота», на жаль, не користуючись терміном «творча праця». Також не можна не помітити, що він розрізняє поняття «творча діяльність», «інтелектуальна діяльність», «наукова діяльність» і «викладацька діяльність».

Творча праця регламентується міжнародними стандартами праці, насамперед документами Міжнародної організації праці. Ця відома правозахисна інституція у філадельфійській Декларації стосовно цілей та завдань Міжнародної організації праці від 1944 року взяла на себе урочисте зобов'язання сприяти прийняттю країнами світу програм, що мають однією з цілей зайнятість трудівників на таких роботах, де вони можуть отримати задоволення проявом повною мірою своєї майстерності й навичок та принести найбільший вклад у загальне благополуччя.

У другій не менш значимій Декларації МОП про соціальну справедливість задля справедливої глобалізації від 2008 року, яка сьогодні є компасом, що вказує шлях до забезпечення справедливої глобалізації, заснованої на принципах гідної праці, зауважується таке. Всі держави – члени МОП, розробляючи свою соціальну політику, мають докласти зусиль до формування стабільного інституційного та економічного середовища. Таке середовище має сприяти зайнятості, за якої всі люди можуть розширювати та підвищувати свої потенційні можливості та навички, необхідні їм для того, щоби мати продуктивну роботу, що забезпечує їм досягнення особистих цілей і загального благополуччя.

У Декларації століття МОП про майбутнє сфери праці 2019 року передбачається, що ця організація, виконуючи свої статутні зобов'язання й дотримуючись орієнтованого на людину підходу до майбутнього сфери праці, має зорієнтувати свої зусилля на використання повною мірою потенціалу технологічного прогресу задля забезпечення матеріального добробуту, самореалізації та людської гідності всіх людей, сприяти інноваціям, створенню гідних робочих місць.

Важливим міжнародним документом, положеннями якого слід керуватися національним урядам держав – членів ООН у питаннях регулювання праці творчих працівників, є Рекомендація ООН про положення творчих працівників 1980 року. В цій Рекомендації зауважується, що держави-члени мають сприяти посиленню діяльності творчих працівників, спрямованої на розвиток і підйом культури, зокрема сприяти визначенню умов праці

творчих робітників, охороняти й захищати свободу творчості, забезпечувати творчим працівникам за допомогою відповідних законодавчих заходів свободу й право створювати профспілки та професійні організації за своїм вибором тощо.

Зрозуміло, що всі ці документи декларативного характеру не містять конкретних механізмів правового регулювання творчої праці, однак вони суттєво впливають на формування сучасної соціальної політики держав різного рівня економічного розвитку, є своєрідним важливим орієнтиром у цьому питанні.

У контексті цього дослідження також варто зауважити Конвенцію МОП № 142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в галузі розвитку людських ресурсів 1975 року. Відповідно до ст. 1 цієї Конвенції кожна держава – член МОП ухвалює та розвиває всебічну й скоординовану політику, програми професійної орієнтації та професійної підготовки, які враховують взаємозв'язок між розвитком людських ресурсів та іншими економічними, соціальними й культурними цілями, а також призначені для підвищення здатності окремої особи створювати та індивідуально чи колективно справляти вплив на виробниче й соціальне середовище, стимулюють і дають змогу всім особам на основі рівності і без будь-якої дискримінації розвивати та застосовувати свої здібності до праці у своїх власних інтересах та відповідно до своїх прагнень, враховуючи потреби суспільства. Слід зауважити, що ці міжнародні стандарти мають вагому значимість для формування соціальної політики країн щодо розвитку людських ресурсів, зокрема творчих здібностей працюючих. Однак, на жаль, окремого документа МОП із правового регулювання саме творчої праці ще не прийнято.

З огляду на вищезазначені конституційні положення, документи МОП у преамбулі Кодексу законів про працю України зауважується, що цей нормативно-правовий акт визначає правові засади й гарантії здійснення громадянами України права розпоряджатися своїми здібностями до продуктивної і творчої праці. Відповідно до ст. 21 КЗпП України працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної та творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачено законодавством, колективним договором або угодою сторін.

Отже, саме в цих статтях КЗпП України відбулося законодавче закріплення терміна «творча праця», а також, що важливо, передбачений поширений механізм її здійснення (шляхом укладення трудового договору). Однак варто зазначити, що, оперуючи терміном «творча праця», законодавець не надає його чіткої дефініції в цьому документі.

Слід назвати ще декілька статей КЗпП України, які регламентують умови праці для всіх робітників, які використовують свої творчі здібності (тобто ті, які не мають статусу професійного творчого працівника згідно із Законом України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР). Так, питання часу відпочинку, а саме право на творчу відпустку працівників для закінчення дисертаційних робіт, написання підручників та в інших випадках, передбачених законодавством, регламентується ст. 77 КЗпП України. Працівникам, авторам винаходів, корисних моделей, промислових зразків і раціоналізаторських пропозицій, згідно з цим Кодексом, передбачені деякі гарантії у сфері стабільності трудових відносин, оплати праці, а саме надається переважне право на залишення на роботі під час вивільнення у зв'язку зі змінами в організації виробництва й праці в порядку, встановленому ст. 42 КЗпП України; зберігаються попередні розцінки під час впровадження винаходу, корисної моделі, промислового зразка чи раціоналізаторської пропозиції відповідно до ст. 91 КЗпП України; зберігаються посади за місцем постійної роботи на час впровадження винаходу, корисної моделі, промислового зразка або раціоналізаторської пропозиції на іншому підприємстві, в установі, організації згідно зі ст. 126 КЗпП України.

На наш погляд, з огляду на всезростаючу роль творчої праці в соціально-економічному розвитку нашої держави, а також розпорошеність норм, які регулюють творчу працю, в чинному КЗпП України та в інших законодавчих актах слід удосконалити структуру й зміст КЗпП України. Необхідно передбачити у КЗпП України окрему Главу «Творча

праця», в якій бажано було б систематизувати вже наявні положення про творчу праці у цьому Кодексі та здійснити доповнення цієї Глави новими нормами, що відповідають сучасним умовам впровадження в життя ідеї гідної праці. З огляду на активізацію останнім часом реформування трудового законодавства окрему Главу «Творча праця» бажано було б додати у зміст проєктів нових Трудових кодексів (від 8 листопада 2019 року № 2410, ініційований Н.Ю. Королевською та іншими, від 7 листопада 2019 року № 2410-1, ініційований Ю.В. Тимошенко та іншими, від 29 серпня 2019 року № 0955, ініційований М.М. Папієвим та іншими).

Правове регулювання творчої діяльності (індивідуальної чи колективної творчості, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР) професійних творчих працівників регламентується численними спеціальними законами. Серед них слід назвати Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР; Закон України «Про театри і театральну справу» від 31 травня 2005 року № 2605-IV; Закон України «Про гастрольні заходи в Україні» від 10 липня 2003 року № 1115-IV; Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16 листопада 1992 року № 2782-XII; Закон України «Про кінематографію» від 13 листопада 1998 року № 9/98-ВР; Закон України «Про рекламу» від 3 липня 1996 року № 270/96-ВР; Закон України «Про архітектурну діяльність» від 20 травня 1999 року № 687-XIV; Закон України «Про народні художні промисли» від 21 червня 2001 року № 2547-III; Закон України «Про телебачення і радіомовлення» від 21 грудня 1993 року № 3759-XII.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР професійний творчий працівник – це особа, яка провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляє такі твори на виставках шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури і мистецтва. Не можна не зауважити, що в чинному КЗпП України законодавець цей термін не використовує, а також він взагалі не диференціює на різновиди творчу працю й на різні категорії творчих працівників.

Насамкінець варто зауважити, що за трудовим законодавством, на жаль, не регламентується право на охорону й захист службових творів, службових винаходів, раціоналізаторських пропозицій працівників тощо. Ці важливі відносини традиційно регулюються Цивільним Кодексом України та спеціальними Законами України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15 грудня 1993 року № 3687-XII, «Про авторське право і суміжні права» від 23 грудня 1993 року № 3792-XII.

В умовах реформування трудового законодавства та впровадження гідної праці в нашій державі через країнову Програму МОП гідної праці для України (нині розроблюється вже п'ята така Програма на 2020–2024 роки) великого значення набуває Довгострокова стратегія розвитку української культури, а саме стратегія реформ, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2016 року № 119-р. Ця стратегія визначає основні напрями діяльності держави, які мають вивести сферу культури й творчості з периферії суспільно-політичних інтересів, забезпечивши їй провідне місце в суспільно-економічному розвитку України. В цьому документі передбачається багато заходів з боку Уряду, які мають сприяти створенню та підтримці атмосфери, що сприяє свободі творчого вираження творчих працівників. Проте, на наш погляд, мало приділяється уваги правовому забезпеченню саме гідних умов праці, соціального захисту, житлових умов творчих працівників, які є життєво важливими для сприяння розквіту їх творчого таланту.

Висновки. Все вищевикладене дає змогу стверджувати таке.

1) У спеціальній юридичній літературі зміст поняття «творча праця» («творча діяльність») досліджувався за методологію трудового права недостатньою мірою. Як правило,

вчені трудового права вивчали зміст творчої праці лише професійних творчих працівників відповідно до Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки». Творча ж праця некваліфікованих і кваліфікованих працівників, у яких основні трудові обов'язки не завжди пов'язані з реалізацією творчих здібностей, залишалась поза їх увагою.

2) Творча праця є сьогодні важливою складовою частиною гідної праці, є різновидом трудової діяльності працівника, яка характеризується періодом (періодами) одночасного зосередження трудового потенціалу (духовних і фізичних сил) та внутрішнього особливого піднесення працівника, які спрямовуються на внесення ним нового в процес праці, вдосконалення дій і рухів, спрямованих на досягнення цілі, пов'язаної або прямо, або побіжно з виконанням трудових обов'язків, обумовлених трудовим договором; залежністю від волі працівника; відсутністю прямої взаємодії працівника із засобами праці; активністю розвитку його самостійності та ініціативності; здійсненням на платній основі; встановленням трудових гарантій з питань оплати праці, часу відпочинку тощо; наявністю права на результати творчої діяльності (на службовий твір, службовий винахід, раціоналізаторську пропозицію тощо).

3) На основі здійсненого аналізу чинного законодавства, перш за все трудового, що регулює творчу працю робітників, розроблені такі пропозиції щодо вдосконалення зазначеного законодавства: необхідно здійснити уніфікацію термінів і понять, які належать до системи творчої праці, в положеннях Конституції України, КЗпП України та інших законодавчих актів, які регулюють творчу працю; слід удосконалити структуру КЗпП України, а також структуру проєктів нових Трудових кодексів (від 8 листопада 2019 року № 2410, ініційований Н.Ю. Королевською та іншими, від 7 листопада 2019 року № 2410-1, ініційований Ю.В. Тимошенко та іншими, від 29 серпня 2019 року № 0955, ініційований М.М. Папієвим та іншими) шляхом доповнення їх окремою Главою «Творча праця», яка має об'єднувати як уже наявні положення про творчу праці, так і нові норми, які розроблені відповідно до сучасних умов впровадження в життя ідеї гідної праці; передбачити в новій п'ятій Програмі МОП гідної праці для України на 2020–2024 роки одним із пріоритетних завдань для нашої держави посилення забезпечення творчої складової частини гідної праці робітників.

З'ясування у дослідженні характерних ознак творчої праці, виявлення її тісного взаємозв'язку з більш широким поняттям «гідна праця» є підставами для подальших розвідок змістовного наповнення цих понять в науці трудового права та конкретизації їх ознак у трудовому законодавстві.

Список використаних джерел:

1. Иноземцев. В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. Москва : Логос, 2000. 132 с.

2. Антимонов Б.С., Флейшиц Е.А. Авторство и трудовое правоотношение. *Советское государство и право*. 1956. № 5. С. 48–57.

3. Антонова А.Ю. Основные особенности правового регулирования труда художественно-творческих работников театров : автореф. дисс. … канд. юрид. наук. Москва, 1976. 23 с.

4. Волегов Ю.Б. Особенности правового регулирования труда творческих работников телевидения : дисс. … канд. юрид. наук. Москва, 1979. 185 с.

5. Дмитриева И.К. Трудовой договор научно-педагогических работников. Москва : издательство Московского университета, 1991. 166 с.

6. Воронін Я.В. Проблеми регулювання правових відносин між працівником та роботодавцем, які виникають внаслідок створення службового винаходу. *Право України*. 2009. № 5. С. 107–112.

7. Іншин М.І. Права роботодавця та працівника на твір, створений під час виконання трудових обов'язків: сучасний погляд. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 54–57.

8. Каримова А.Р. Правовое регулирование творческого труда: тенденции, проблемы и перспективы развития. *Вестник Омского университета. Серия «Право»*. 2009. № 3. С. 148–153.

9. Бугров Л.Ю., Худякова С.С., Варламова Ю.В., Гонцов Н.И. Творчество и трудовое право. Пермь : издательство Пермского унивесритета, 1995. 132 с.

10. Худякова С.С. Достойный труд: содержание понятия с позиции трудового права. *Вестник Пермского университета*. 2010. № 1. С. 48–56.

11. Лагутіна І.В. Гідна праця як засіб забезпечення особистих немайнових трудових прав. *Юридичний журнал*. 2011. № 11. С. 33–35.

12. Шебанова А.И. Достойный труд: признаки, содержание и гарантии его обеспечения. *Трудовое право в России и за рубежом*. 2011. № 3. С. 2–6.

13. Гончарова Г.С. Гідна праця: сучасний стан та перспективи. *Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення* : тези доповідей III Міжнародної науково-практичної конференції (7–8 жовтня 2011 року). Харків : Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», 2011. С. 154–157.

14. Фасмер. М.Р. Этимологический словарь русского языка. Статьи на букву «Т». 1950–1958. URL: http://rus-yaz.niv.ru/doc/etymological-dictionary/fc/slovar-210-2.htm#zag-13329.

15. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 2012. URL: https://slovar.cc/rus/ojegov/616385.html.

16. Фасмер М.Р. Этимологический словарь русского языка. Статьи на букву «П». URL: http://rus-yaz.niv.ru/doc/etymological-dictionary/fc/slovar-207-10.htm#zag-10181.

17. Тлумачний словник української мови / за ред. А.В. Івченка. Харків : Фоліо, 2001. 540 с.

18. Григорова Я.В. Творческий труд в постиндустриальном обществе: социально-философский анализ : автореф. дисс. … канд. философ. наук. Пермь, 2016. 24 с.

19. Основи психології : підручник / за заг. ред. О.В. Киричука, В.А. Роменця. 4-те вид., стереотип. Київ : Либідь, 1999. 632 с. URL: https://pidruchniki.com/10650913/psihologiya/pratsya_rutinna_tvorcha.

20. Василик А.В. Особливості гідної праці та соціально-трудових відносин у сфері інтелектуальної діяльності. *Соціально-трудові відносини: теорія та практика*. 2015. № 2. С. 71–76.

21. Смирнова Т.В. Критерии достойного труда для работников интеллектуальной деятельности. *Вестник Московского университета*. *Серия 6. «Экономика»*. 2010. № 3. С. 90–99.

22. Шабашев В.А., Щербакова Л.Н. Креативная деятельность в условиях перехода к информационному обществу. *Вестник Кемеровского государственного университета*. 2015. № 2. Т. 5. С. 250–255.

23. Вєтухова І.А. До питання правового регулювання праці професійних творчих працівників за трудовим законодавством України. *Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (5–7 червня 2014 року) / ред. кол.: В.С. Венедіктов та ін. Суми, 2014. С. 140–144.

24. Коляда Т.А. Концепція гідної праці у трудовому праві України. *Форум права*. 2010. № 3. С. 201–205.

25. Шабанов Р.І. Концепція гідної праці як стрижень активної державної політики у сфері зайнятості населення. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2014. Вип. 24. Т. 2. С. 201–204.

26. Амелічева Л.П. До питання про гідну працю в сучасній парадигмі науки трудового права. *Scientific letters of academic society of Michal Baludansky*. 2015. № 5. С. 6–8.

ГАЙДАРЕНКО Л. О.,
здобувач
(Харківський національний університет внутрішніх справ)

УДК 349.22
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.5

МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКА: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

У статті проведено аналіз такої категорії у трудовому праві, як матеріальна відповідальність працівника. Зазначено, що матеріальна відповідальність працівника є різновидом юридичної відповідальності. Саме тому необхідно детально розглянути питання юридичної відповідальності, щоб відповісти на питання, що таке матеріальна відповідальність працівника.

Зазначено, що юридична відповідальність є складовою частиною правової системи, в якій виконує важливі функції, адже вона є тим юридичним механізмом, що локалізує, блокує протиправну поведінку та стимулює суспільно корисні дії людини в правовій сфері. Юридичну відповідальність прийнято розглядати в широкому (філософському) та у спеціально-юридичному значеннях. У першому випадку значення відповідальності пояснюється як ставлення особи до суспільства та держави, до інших людей щодо виконання нею певних вимог, осмислення та правильного розуміння громадянином своїх обов'язків по відношенню до суспільства, держави й інших осів. У вузькому значенні юридична відповідальність інтерпретується як реакція держави на скоєне правопорушення. У цьому значенні юридична відповідальність є обов'язком особи нести певні негативні наслідки державно-владного характеру, передбачені законом, за скоєне правопорушення.

Підкреслено, що залежно від різних аспектів юридичну відповідальність можна поділити на види, тобто класифікувати за різними ознаками. Найбільш поширеною в науковій та навчальній літературі є класифікація юридичної відповідальності за галузевою приналежністю. Так, виділяють кримінальну, конституційну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну відповідальність.

Відзначено, що матеріальна відповідальність працівника за майнову шкоду, завдану роботодавцеві у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням ним своїх обов'язків за трудовими правовідносинами, є особливим правовим інститутом трудового права й має тільки їй властиві риси, такі як свій суб'єкт, підстава й умови її настання, види та межі відповідальності, порядок покриття шкоди, цілі та завдання.

Ключові слова: *роботодавець, працівник, матеріальна відповідальність працівника, реформування трудового законодавства.*

Haidarenko L. O. Employee liability: concepts and features

The article analyzes the category of labor law as a liability of the employee. It is noted that the employee's liability is a form of legal liability. This is why legal liability issues need to be considered in detail to answer what a contractual liability of an employee is.

It is stated that legal responsibility is an integral part of the legal system in which it performs important functions – it is the legal mechanism that localizes, blocks

unlawful behavior and stimulates socially beneficial actions of a person in the legal sphere. Legal responsibility is considered to be broad (philosophical) and in a special legal sense. In the first case, the value of responsibility is explained as the attitude of a person to society and the state, to other people in terms of fulfilling certain requirements, understanding and proper understanding of the citizen's duties in relation to society, the state and other persons. In a narrow sense, legal responsibility is interpreted as the reaction of the state to the offense committed. In this sense, legal responsibility is the duty of a person to bear certain negative consequences of a state-governmental nature, provided by law, for the offense.

It is emphasized that, depending on various aspects, legal liability can be divided into types, that is, classified on different grounds. The most common in the scientific and educational literature is the classification of legal responsibility for sectoral affiliation. Yes, there is criminal, constitutional, administrative, civil, disciplinary, pecuniary responsibility.

It is noted that the liability of an employee for property damage caused to the employer in connection with the non-performance or improper performance of his duties under the employment relationship, is a special legal institution of labor law and has only his own features: his subject, basis and the conditions of its occurrence, types and limits of liability, the procedure for covering the damage, their goals and objectives.

Key words: *employer, employee, material liability of employee, reform of labor legislation.*

Вступ. В сучасних умовах не може не звернути на себе увагу дедалі більше зміцнення позиції та повноважень роботодавця щодо більш слабкої сторони трудових відносин працівника. Очевидно, також розвивається тенденція до розширення меж матеріальної відповідальності працівника й поступового переведення правовідносин з цього виду відповідальності в цивільно-правову площину.

За фактичної нерівності суб'єктів трудового договору об'єктивно необхідним є приведення трудового законодавства у відповідність його цілям, завданням, а також основним принципам правового регулювання трудових відносин, щоби забезпечити створення сприятливих умов праці, захисту прав та інтересів не тільки для роботодавця, але й для працівника.

Матеріальна відповідальність працівника як об'єкт правового регулювання має особливе значення і для сторін трудових відносин, і для держави. В рамках цього регулювання не тільки реалізуються функції права, орієнтовані на захист законних інтересів сторін трудового договору, але й розкривається участь у ньому держави, яка є гарантом дотримання цих інтересів як на законодавчому рівні, так і на правозастосовному рівні, коли може об'єктивно знадобитися контроль дотримання вимог норм законодавства.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поняття такої загальнотеоретичної категорії, як матеріальна відповідальність працівника, яка існує в доктрині трудового права та набуває особливого значення в процесі реформування чинного трудового законодавства.

Результати дослідження. Становлення правової держави в умовах розвитку ринкової економіки потребує наведення належного порядку у сфері нормативного забезпечення соціально-трудових відносин, оскільки для багатьох громадян праця є єдиним джерелом поліпшення свого добробуту та зміцнення держави загалом.

Матеріальна відповідальність працівників за трудовим правом України є окремим видом юридичної відповідальності, оскільки існує в праві самостійно й реалізується в рамках правоохоронних відносин у складі трудових правовідносин. Однією з визначальних функцій матеріальної відповідальності є гарантійна функція, що покликана посилювати юридичні гарантії під час притягнення до матеріальної відповідальності й має розвиватися

в повній відповідності із соціально-економічним та політичним розвитком держави, відповідати інтересам як суспільства, так і інтересам кожного, окремо взятого працівника. Як окремий специфічний інститут трудового права матеріальна відповідальність об'єктивно вимагає включити до свого складу всі можливі види та випадки такої відповідальності під час регулювання трудових і тісно з ними пов'язаних відносин, адже зміст цього інституту мають складати правові норми, які встановлюють як позитивний, так і негативний аспекти юридичної відповідальності. Крім того, правові норми трудового права тісно переплітаються з нормами цивільного, що вказує на комплексність правового інституту матеріальної відповідальності [1].

Щодо поняття відповідальності загалом, то треба погодитися з думкою М.С. Строговича, який справедливо стверджує, що відповідальність є ставленням особи до суспільства та держави, інших осіб з точки зору виконання висунених до особи певних соціально-політичних, етичних, юридичних вимог, визнання та правильного розуміння громадянином своїх обов'язків стосовно суспільства, держави, інших осіб [2, с. 74].

Під час визначення поняття юридичної відповідальності треба виявити зв'язок з відповідальністю загалом, розглядати її як застосування загальних правил відповідальності до особливих властивостей права й закону, правової поведінки. Щодо цього заслуговує на увагу позиція професора Н.М. Хуторян, яка говорить про доцільність виокремлення двох аспектів юридичної відповідальності, а саме активного й пасивного. Активний аспект юридичної відповідальності передбачає реалізацію відповідальності, тобто застосування її на суб'єктивному рівні, а юридична відповідальність як правовий інститут – це об'єктивне закріплення в правових нормах. Про юридичну відповідальність як правовий інститут до початку будь-якої з стадії правозастосування слід говорити як про пасивну відповідальність [3, с. 63].

Слід зауважити, що більшість учених розуміє юридичну відповідальність як різновид соціальної відповідальності, а саме як закріплений у законодавстві і забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належать [4, с. 35]. Інші вчені трактують юридичну відповідальність як охоронне правовідношення, специфічний юридичний обов'язок, реалізацію санкцій правових норм тощо. С.С. Алексєєв стверджував, що сутність юридичної відповідальності полягає в обов'язку особи зазнавати державно-примусових дій за скоєне правопорушення [5].

Юридична відповідальність в теорії права й матеріальна відповідальність у трудовому праві визначаються як специфічні заходи державного примусу, що засновані на державному та суспільному засудженні й виражаються у встановленні для працівника негативних наслідків майнового характеру.

Юридична відповідальність – це кара. Вона є для правопорушника новим юридичним обов'язком, якого для нього до правопорушення не існувало.

Ознаками юридичної відповідальності є такі.

1) Засудження поведінки правопорушника з боку суспільства та держави. Держава виносить щодо особи (або організації), котра скоїла правопорушення, відповідний правозастосовчий акт. Практично завжди особа, яка порушила норму права, порушує також відповідну норму моралі, тому разом з юридичною відповідальністю перед державою особа несе моральну відповідальність перед суспільством, яка виражається в суспільному засудженні.

2) Юридична відповідальність спирається на державний примус, а саме державно-владний вплив відповідних державних органів та посадових осіб на поведінку людей.

3) Особа несе певні обмеження, а саме втрачає блага особистого або майнового характеру за свою провину. Юридична відповідальність настає лише за скоєння правопорушення під час установлення складу правопорушення та здійснюється компетентними органами відповідно до закону, а саме із санкціями норм права, якими встановлюються вид та міра покарання.

4) Юридична відповідальність полягає в тому, що вона здійснюється в процесі правозастосовчої діяльності під час дотримання певного процедурно-процесуального порядку та форм, установлених законом [6, с. 121–122].

Залежно від різних аспектів юридичну відповідальність можна поділити на види, тобто класифікувати за різними ознаками. Найбільш поширеною в науковій та навчальній літературі є класифікація юридичної відповідальності за галузевою приналежністю. Так, виділяють кримінальну, конституційну, адміністративну, цивільно-правову, дисциплінарну, матеріальну відповідальність.

Для всіх різновидів юридичної відповідальності загальними є такі якості:

– юридична відповідальність відображає специфіку правових явищ;

– юридична відповідальність завжди пов'язана з державно-владною діяльністю, її державно-владним волевиявленням;

– юридична відповідальність має два аспекти, а саме позитивний і негативний;

– підставою ретроспективної відповідальності є правопорушення;

– всі види юридичної відповідальності здійснюються на підставі нормативних конструкцій, які є єдністю норм матеріального й процесуального права;

– юридичну відповідальність можна охарактеризувати як особливий відповідальний стан суб'єктів правовідносин;

– аналіз наявних у правовій літературі суджень щодо поняття юридичної відповідальності та сучасний стан правової науки дають змогу зробити висновок, що загальна концепція юридичної відповідальності має базуватись на соціальному й філософському її розумінні [7].

Матеріальна відповідальність працівника за майнову шкоду, завдану роботодавцеві у зв'язку з невиконанням чи неналежним виконанням ним своїх обов'язків за трудовими правовідносинами, є особливим правовим інститутом трудового права й має тільки йому властиві риси, такі як свій суб'єкт, підстава й умови її настання, види й межі відповідальності, порядок покриття шкоди, свої цілі та завдання.

Зі впливом історії, розвитком економіки, соціальних умов та загалом суспільства становище між сторонами трудового договору з боку нерівності змінювались. На певному етапі об'єктивно необхідним стало втручання держави в регулювання трудових відносин. Таке втручання було покликане обмежити свавілля роботодавців.

Відмінними рисами трудового права є соціальна спрямованість, націленість перш за все на забезпечення й захист інтересів людини праці, але водночас трудове право є однією з галузей права, яка потребує нововведень. Важливим кроком у реформуванні трудового законодавства є підготовка проєкту нового Трудового кодексу України, який покликаний удосконалити наявні норми й розробити нові ідеї розвитку правовідносин у сфері трудового права, важливим інститутом якого є матеріальна відповідальність сторін трудового договору.

Поняття юридичної відповідальності нерозривно пов'язане з поняттям правопорядку. У сучасних наукових працях з теорії права правопорядок визначається як стан впорядкованості, організованості суспільних відносин, який складається за певних умов законності [8, с. 98]. Основним елементом правопорядку є правовідносини. Трудове право України регулює соціально-трудові відносини, що в межах конкретної організації утворює певний порядок. Це є внутрішнім трудовим розпорядком, який становить важливу частину правопорядку, що склався в сучасному українському суспільстві.

Поняття правопорядку в організації (внутрішнього трудового розпорядку) нерозривно пов'язане з дисципліною праці, під якою розуміється певний порядок поведінки працівників у процесі праці. Основний зміст внутрішнього трудового розпорядку в кожній конкретній організації мають певні обов'язки сторін трудового договору (працівника й роботодавця). Дисципліна праці – це необхідна умова спільної роботи. Її розглядають як сукупність правових норм, що регулюють внутрішній трудовий розпорядок, встановлюють трудові обов'язки працівників і роботодавців, що визначають заходи заохочення за успіхи в роботі та відповідальність за умисне невиконання цих обов'язків [9].

Слід відзначити, що в царині трудового права склалась тенденція наголошення на тому, що матеріальна відповідальність працівника ще з радянських часів досліджена (всебічно закріплена), а всі законодавчі важелі тиснуть саме на працівника. Через відсутність

узагалі поняття й механізму матеріальної відповідальності роботодавця він наділений необмеженою владою, а його становище вважається привілейованим.

О.М. Лук'янчиков, аналізуючи матеріальну відповідальність працівника й роботодавця, наводить такі порівняльні моменти:

− матеріальна відповідальність роботодавця наступає навіть тоді, коли трудових відносин ще не існує, що не позбавляє її трудо-правового характеру, оскільки відносини працевлаштування, що передують трудовим, також входять до предмета трудового права; суб'єктом відповідальності у разі необґрунтованої відмови у прийнятті на роботу є фізична або юридична особа (потенційний роботодавець), яка може так і не отримати статусу роботодавця;

− працівник відшкодовує роботодавцю лише пряму дійсну шкоду, а роботодавець працівнику – пряму дійсну шкоду та неодержаний заробіток;

− працівника можна притягнути до матеріальної відповідальності лише тоді, коли його вину буде доведено роботодавцем, а на працівникові такий обов'язок доказування вини роботодавця не лежить, що свідчить про застосування принципу презумпції винності роботодавця;

− матеріальна відповідальність роботодавця може бути як компенсаційною, так і штрафною, а працівник завжди несе матеріальну відповідальність компенсаційного характеру [10, с. 173–174].

Особливості матеріальної відповідальності найманого працівника й умови її настання пояснюють можливості роботодавця щодо формування у виконавця дбайливого ставлення до майна організації, добросовісного виконання трудової функції. При цьому виявляється превентивна роль засобів матеріальної відповідальності, установлених чинним законодавством про працю. Найнятий працівник зазвичай добре інформований про те, що неухильне дотримання ним вимог технологічного процесу, технологічної дисципліни праці є достатньою гарантією від не вигідних для нього матеріальних наслідків, що настають у разі притягання до матеріальної відповідальності. Іншими словами, тільки несумлінне виконання працівником дорученої йому трудової функції може бути підставою для притягнення його до матеріальної відповідальності [11, с. 226].

Висновки. Таким чином, матеріальна відповідальність працівника за трудовим правом має три цілі. Перша (основна) полягає в захисті майна роботодавця від пошкодження, втрати, розкрадання й забезпечення відшкодування завданої шкоди працівником. Таким чином, ця відповідальність працівника є правовідновлювальною, бо має насамперед основну мету, що полягає у відновленні майна роботодавця, якому завдано шкоди, тому притягнення працівника до матеріальної відповідальності не виключає застосування до нього дисциплінарного стягнення, адже винний працівник одночасно зі спричиненням майнової шкоди (майнове трудове правопорушення) вчиняє трудове дисциплінарне правопорушення (дисциплінарний проступок). Друга мета полягає у забезпеченні гарантії працівникові під час покладення на нього матеріальної відповідальності, охороні його заробітної плати від надмірних, незаконних і безпідставних стягнень. Ця мета інституту матеріальної відповідальності є гарантійною. Третя мета полягає у вихованні у працівника уважного, бережливого, старанного, дбайливого ставлення до майна роботодавця, яке передається йому для здійснення його трудової функції та запобігання заподіянню шкоди майну роботодавця.

Список використаних джерел:

1. Огілько К.С. Особливості матеріальної відповідальності працівників у трудовому праві. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/5990/1/90_p385-387.pdf.

2. Строгович М.С. Сущность юридической ответственности. *Советское государство и право*. 1979. № 5. С. 72–78.

3. Трудове право України : навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів. Київ : МАУП, 2003. Ч. 3. 2003. 104 с.

4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. 6-е вид. Харків : Консум, 2002. 160 с.

5. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Курс лекций : в 2 т. Т. 1. Свердловск, 1972. 394 с.
6. Теория права и государства : учебник / под ред. А.С. Васильева. Харьков : Одиссей, 2006. 304 с.
7. Коротка О.М. Удосконалення правового регулювання матеріальної відповідальності в умовах ринкової економіки : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків, 2003. 20 с.
8. Венедиктов В.С. Перспективи формування інституту трудової юридичної відповідальності. *Правова держава*. 1992. Вип. 1. С. 97–99.
9. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
10. Лук'янчиков О.М. Матеріальна відповідальність роботодавця як самостійний інститут трудового права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 292–295.
11. Селезень С.В. Особливості трудової функції працівника, які обслуговують грошові, товарні або культурні цінності. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 3 (46). С. 226–232.

ЗІМІН М. В.,
аспірант кафедри
цивільно-правових дисциплін
(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

УДК 369.03
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.6

ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАПІТАЛІЗАЦІЇ ПЛАТЕЖІВ ФОНДОМ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу соціально-страхових правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Наведено поняття соціально-страхових правовідносин та зроблено акцент на наявності таких правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування. Наголошено на участі в ролі сторони соціально-страхових правовідносин Фонду соціального страхування України. Визначено нормативне регулювання соціально-страхових правовідносин, які складаються із Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Проаналізовано права та обов'язки Фонду соціального страхування України за чинним законодавством. Наголошено на джерелах формування коштів Фонду соціального страхування України. Досліджено поняття капіталізації платежів страховика, наведене в підзаконному нормативно-правовому акті. Проаналізовано процедурні аспекти капіталізації платежів, визначені Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку капіталізації платежів до Фонду соціального страхування України у випадках ліквідації страхувальників». Акцентовано увагу на відсутності законодавчого

закріплення права Фонду соціального страхування України на реалізацію функцій з акумуляції грошових коштів в разі ліквідації страхувальника, натомість існує включення до джерел формування коштів цього органу капіталізованих платежів, які надходять у разі ліквідації страхувальників. Загалом автор дійшов висновку про необхідність закріплення в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» права Фонду соціального страхування України на пред'явлення вимоги зі сплати грошових зобов'язань до страхувальника у разі його ліквідації. Зазначені зміни будуть сприяти впорядкуванню правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Ключові слова: *капіталізація платежів, страхувальник, страховик, ліквідація страхувальника, Фонд соціального страхування України.*

Zimin M. V. Legal principles of capitalization of payments Social Insurance Fund of Ukraine

The article is devoted to the analysis of social insurance legal relations in the field of compulsory state social insurance. The concept of social insurance legal relations is given and emphasis is placed on the existence of such legal relations in the field of compulsory state social insurance. Emphasized on the participation, as a party of social insurance legal relations, of the Social Insurance Fund of Ukraine. The statutory regulation of social-insurance legal relations, which consist of the Law of Ukraine "On compulsory state social insurance", the Law of Ukraine "On collection and accounting of a single contribution to compulsory state social insurance", is defined. The rights and obligations of the Social Insurance Fund of Ukraine under the current legislation are analyzed. The sources of formation of funds of the Social Insurance Fund of Ukraine are emphasized. The concept of capitalization of payments of the insurer presented in the subordinate legal act is investigated. The procedural aspects of payment capitalization determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for capitalization of payments to the Social Insurance Fund of Ukraine in cases of liquidation of policyholders" are analyzed. Attention is drawn to the lack of legislative consolidation of the right of the Social Insurance Fund of Ukraine to carry out the functions of accumulation of funds in the event of liquidation of the policyholders, instead of the inclusion in the sources of formation of funds of this body capitalized payments that come in cases of liquidation of policyholders. These changes will help to streamline legal relationships in the field of compulsory state social insurance. In general, the author concluded that it is necessary to enshrine in the Law of Ukraine "On compulsory state social insurance" the right of the Social Insurance Fund of Ukraine to file a claim for payment of monetary obligations to the policyholders in the event of its liquidation.

Key words: *payments capitalization, policyholders, insurer, liquidation of policyholders, Social Insurance Fund of Ukraine.*

Вступ. Правовідносини у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування забезпечують виконання державою гарантій захисту життя та здоров'я людини в процесі реалізації її права на працю. Стрімкі економічні, соціальні й політичні зміни спричинили значні зміни у правовій основі діяльності Фонду соціального страхування України. В умовах сьогодення якість та своєчасність виконання завдань, покладених на цей орган, будуть свідчити загалом як про ефективність діяльності держави у сфері соціального захисту населення, так і насамперед про доступність надання соціальних послуг застрахованим особам та членам їх сімей.

Від ступеня визначеності правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального забезпечення залежить якість виконання Фондом соціального страхування

України покладених на нього державою завдань із надання соціального захисту. Водночас актуальним постає питання визначення саме прав органу соціального захисту у правовідносинах соціального забезпечення. До проблематики дослідження правовідносин у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування долучались такі вчені, як І.О. Гуменюк, С.М. Синчук, П.Д. Пилипенко, І.Б. Сташків, О.М. Ярошенко. Водночас безпосередньої уваги в наукових працях не було приділено питанню регламентації реалізації прав страховика на пред'явлення грошових вимог з капіталізації платежів до страхувальника, який ліквідується. З огляду на тенденцію до скорочення кількості страхувальників зазначена тематика набуває актуальності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження стану правового забезпечення реалізації прав Фонду соціального страхування України з пред'явлення грошової вимоги з капіталізації страхових платежів до страхувальника, який ліквідується.

Результати дослідження. Чільне місце у структурі правових відносин соціального забезпечення посідають соціально-страхові правовідносини. Такими, зокрема, вважаються врегульовані нормами права суспільні відносини щодо збору страхових внесків та акумуляції коштів соціальними страховими фондами [1, с. 141–142].

Справедливо зазначити, що соціально-страхові правовідносини притаманні також сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Вжиття заходів, спрямованих на запобігання нещасним випадкам, усунення загрози здоров'ю працівників, викликаної умовами праці, та відшкодування шкоди, заподіяної працівникові внаслідок ушкодження його здоров'я, або в разі смерті працівника, покладено та здійснюється Фондом соціального страхування України [2, с. 282].

Як справедливо зазначає І.Б. Сташків, соціально забезпечувальні норми за допомогою встановлених прийомів і правил юридичної техніки фіксуються в законах та підзаконних актах. Вони не можуть бути закріплені в інших формах (правовому звичаї, правовій доктрині, судовому прецеденті) [3, с. 405].

Зазначене твердження відображається в тому, що діяльність Фонду соціального страхування України у правовідносинах соціального забезпечення регламентується положеннями Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 23 вересня 1999 р. зі змінами та доповненнями [4].

Цей Закон, окрім вищезазначеного страховика, також відносить до суб'єктів соціального страхування застрахованих осіб, членів їх сімей або інших осіб у випадках, передбачених цим Законом, а також страхувальника.

Спираючись на аналіз положень ст. 11 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», зазначаємо, що джерелами формування коштів Фонду соціального страхування України є капіталізовані платежі, що надійшли у разі ліквідації страхувальників у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Задля регламентації відносин у досліджуваній сфері та реалізації вимог зазначеного вище Закону Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про затвердження Порядку капіталізації платежів до Фонду соціального страхування України у випадках ліквідації страхувальників» від 4 грудня 2019 р. № 986 [5]. Зазначена Постанова визначає, що капіталізація платежів означає визначення суми грошових зобов'язань страхувальника у разі його ліквідації (зокрема, у зв'язку з банкрутством), що виникли внаслідок заподіяння шкоди життю та здоров'ю застрахованим особам, які належить сплатити до Фонду соціального страхування України для забезпечення страхових виплат і витрат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

Треба зазначити, що капіталізація платежів проводиться щодо кожної застрахованої особи з урахуванням заборгованості за попередні роки та необхідних подальших платежів для забезпечення страхових виплат і витрат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності. Суми таких капіталізованих платежів перераховуються

робочому органу виконавчої дирекції Фонду соціального страхування України, у якому страхувальник перебуває на обліку.

Водночас з аналізу положень Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [6], яким визначено правові та організаційні засади забезпечення збору та обліку єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, випливає, що вони не містять поняття «капіталізація платежів» та не регулюють можливості надходження капіталізованих коштів до Фонду соціального страхування України від страхувальників, які ліквідуються. Зазначені аспекти вказують на те, що наведений Закон, який регулює порядок формування коштів державного соціального страхування, не оперує поняттям капіталізації платежів страхувальників. За таких обставин можна вважати, що соціально-страхові правовідносини між страховиком та страхувальниками, які ліквідуються, притаманні лише сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням. На підставі викладеного є правильнішим закріплення права на проведення капіталізації платежів Фондом соціального страхування України саме у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Законодавче закріплення прав та обов'язків Фонду соціального страхування України у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування знайшло своє відображення у ст. 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Спираючись на аналіз положень цієї статті, констатуємо відсутність закріплених правових можливостей звернення страховика до страхувальника, який ліквідується, для капіталізації страхових платежів.

Як показало наше спостереження, законодавець не наділив Фонд соціального страхування України безпосередньо правом на проведення капіталізації платежів в разі ліквідації страхувальника для акумуляції грошових коштів, натомість включив до джерел формування коштів Фонду грошові надходження від страхувальників, які ліквідуються.

На нашу думку, проведення капіталізації платежів Фондом соціального страхування України є окремим видом соціально-страхових правовідносин цього органу зі страхувальниками, такі правовідносини спрямовані на акумуляцію грошових коштів страховиком для безперебійного його функціонування. Реалізація зазначеної функції Фондом соціального страхування України повинна мати своє відображення у чинному законодавстві, зокрема Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» має містити положення про право вищезазначеного органу на акумуляцію коштів страхувальників шляхом капіталізації страхових платежів.

Проведені дослідження дають змогу зробити висновок, що принципового значення набуває закріплення в Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» права Фонду соціального страхування України на реалізацію своїх повноважень у сфері соціально-фінансових страхових відносин, спрямованих на акумулювання грошових коштів для безперебійного надання передбачених цим Законом соціальних послуг.

Висновки. Перелік прав Фонду соціального страхування України, визначених у Законі України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», не може буди довільним, як це відбувається у чинному законодавстві України, позаяк права такого органу повинні корелюватися як із завданнями страховика у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, так і з його обов'язками. Закріплення можливості отримання страховиком сум капіталізованих платежів в разі ліквідації страхувальника визначає необхідність законодавчого закріплення права Фонду соціального страхування України на пред'явлення вимоги зі сплати грошових зобов'язань до страхувальника в разі його ліквідації. На думку автора, потребує законодавчого закріплення у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» окремо визначене право Фонду соціального страхування України щодо проведення капіталізації платежів у разі ліквідації страхувальників у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Список використаних джерел:

1. Пилипенко П.Д., Буряк В.Я., Синчук С.М. та ін. Право соціального забезпечення України : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів. Київ : Ін Юре, 2014. 480 с.
2. Ярошенко О.М., Слюсар А.М., Вєтухова І.А. та ін. Право соціального забезпечення : підручник. Харків : Право, 2019. 376 с.
3. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина : навчальний посібник. Чернігів : ПАТ «ПВК» «Десна»», 2016. 692 с.
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 46-47. Ст. 403 (із змінами і доповненнями станом на 2 березня 2020 р.).
5. Про затвердження Порядку капіталізації платежів до Фонду соціального страхування України у випадках ліквідації страхувальників : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 986. *Офіційний вісник України*. 2019. № 98. Ст. 3273.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2464-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 2–3. Ст. 11 (із змінами і доповненнями станом на 2 березня 2020 р.).

КОЗУБ І. Г.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри приватного права
(Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.7

ЩОДО ДИСКРИМІНАЦІЇ У СФЕРІ ПРАЦІ ЗА ОЗНАКАМИ СЕКСУАЛЬНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ТА ҐЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ

У 2015 р. були внесені зміни до чинного КЗпП України, якими була заборонена дискримінація за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності. Але зміни до законодавства – це не зміни у свідомості більшості членів суспільства та норм суспільної моралі, що й зумовлює непоодинокі випадки порушення права на недискримінацію людей через сексуальну орієнтацію та гендерну ідентифікацію. Вказане дає можливість констатувати, що в українському суспільстві зберігається високий рівень упередженості до представників ЛГБТ-спільноти, що проявляється в численних випадках дискримінації, порушення права на повагу до людської гідності, свободи слова та мирних зібрань, а також у вчиненні злочинів на ґрунті гомофобної та трансфобної нетерпимості.

Переважно дискримінація щодо осіб із нетрадиційною сексуальною орієнтацією та гендерною ідентичністю проявляється: у відмові у прийнятті на роботу; у психологічному тиску та цькуванні з боку колег; у відмові осіб, власника або уповноваженого ним органу, фізичної особи-роботодавця відреагувати належним чином на цькування ЛГБТ-робітника з боку колег; у меншому розмірі заробітної плати порівняно з рівними за посадою співробітниками; у відмові у просуванні

ЛГБТ-робітника по службі без об'єктивних причин; у доведенні до звільнення за особистим бажанням; у незаконному звільненні або відмові у прийнятті на роботу через ознаки СОГІ; у фізичному насильстві. Також українські роботодавці інколи втручаються в особисте життя своїх ЛГБТ-працівників і розголошують конфіденційну інформацію щодо сімейного стану, здоров'я тощо.

Дискримінація у сфері праці за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності сьогодні має поодинокі випадки, але її масштаби значно більші. Невідповідність реальної ситуації та статистики зумовлена небажанням осіб, над якими була вчинена дискримінація за вказаними ознаками, звертатися по захист своїх прав через небажання розголошення інформації та зневіру у можливості доведення факту дискримінації.

Ключові слова: *дискримінація, нетрадиційна сексуальна орієнтація, гендерна ідентичність, прояви дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.*

Kozub I. H. On the sexual orientation and gender identity discrimination in the labour sphere

In 2015 certain changes were introduced into the Labour Code of Ukraine which prohibited the discrimination based on sexual orientation and gender identity. However, changes of legislation do not mean changes of the mentality of the majority of the members of society, which is often the reason of numerous cases of violation of the right not to be discriminated against due to sexual orientation or gender identity. The abovementioned allows us to claim that Ukrainian society still retains a high level of bias against the members of the LGBT community which can be seen in a wide range of discrimination cases violating human dignity, freedom of speech and peaceful assembly rights along with cases of crimes committed on the basis of homophobic and transphobic intolerance.

The main ways of manifestation of discrimination against the persons with nonstandard sexual orientation and gender identity are: refusal to employ such persons, psychological pressure and bullying by co-workers, refusal of certain persons, owners and authorized authorities or physical employers to properly react to the cases of bullying of a LGBT employee by their co-workers, lower salaries and wages in comparison with the co-workers on similar positions, refusal to promote a LGBT employee without any objective reasons, incitement to voluntary resignation, illegal discharge or refusal to employ on the basis of sexual orientation and gender identity and physical violence. Along with those, Ukrainian employers sometimes interfere with the private lives of their LGBT employees and disclose confidential information regarding their family status, health, etc.

At present time, although there are several occasional recorded incidents of sexual orientation and gender identity discrimination in the labour sphere, their real number is considerably higher. The discrepancy between the real situation and statistics is determined by the reluctance of the persons discriminated on the abovementioned reasons to seek the protection of their rights due to the unwillingness to disclose information and skepticism regarding the possibility to prove the fact of discrimination.

Key words: *discrimination, nonstandard sexual orientation, gender identity, sexual orientation and gender identity discrimination.*

Вступ. «Не існує нічого нового або особливого в праві на життя людини та в праві на недискримінацію. Ці та інші права вважаються універсальними <…> закріпленими міжнародними стандартами, але їх позбавлені багато людей через свою сексуальну орієнтацію та гендерну ідентичність» [1]. Яким очевидним це б не здавалося, але право

на недискримінацію у сфері праці за ознакою сексуальної орієнтації нормативно було закріплене тільки у 2015 р., коли були внесені зміни до чинного Кодексу законів про працю. Внесення цієї норми у законодавство України було серед умов лібералізації Європейським Союзом візового режиму щодо України. Водночас зміни до законодавства – це не зміни у свідомості більшості членів суспільства та норм суспільної моралі, що й зумовлює непоодинокі випадки порушення права на недискримінацію людей через сексуальну орієнтацію та гендерну ідентифікацію. Вказане дає можливість констатувати, що в українському суспільстві зберігається високий рівень упередженості до представників ЛГБТ-спільноти, що проявляється в численних випадках дискримінації, порушенні права на повагу до людської гідності, свободи слова та мирних зібрань, а також у вчиненні злочинів на ґрунті гомофобної та трансфобної нетерпимості [2]. Щодо сфери праці, то у 2018 р. експерти правозахисного ЛГБТ-центру «Наш світ» зафіксували 24 випадки дискримінації ЛГБТ-українців у сфері зайнятості [3], у 2019 р. в зазначеній сфері було зафіксовано 23 випадки дискримінації [4, с. 42–43]. І справді, такі статистичні дані могли б бути значно більшими, оскільки працівники із ЛГБТ-спільноти здебільшого не бажають звертатися по захист своїх порушених трудових прав у зв'язку із сексуальною орієнтацією чи гендерною ідентифікацією через не бажання афішувати особисте життя та недовірою до правосуддя, можливого правового захисту. З цього приводу Уповноважена з прав людини зазначає: «Ефективній боротьбі із проявами дискримінації щодо ЛГБТ перешкоджає відсутність необхідних правових механізмів». Тому дискримінація у трудовій сфері за ознаками сексуальної орієнтації та ґендерної ідентичності (СОП) залишається нагальною проблемою для багатьох гомосексуальних, а особливо трансґендерних людей в Україні [5].

З огляду на те, що право на захист від дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентифікації порівняно нове для національного законодавства, обрана тематика дослідження край рідко обиралась науковцями. Проте деякі аспекти права на сексуальну орієнтацію та гендерну ідентифікацію та правового захисту ЛГБТ-спільноти були досліджені у працях таких науковців, як А.Л. Свящук, В.С. Гербут, А.І. Кудра, Ю.Л. Юринець, Я.К. Товпенко, І.С. Сахарук. Питання ж захисту від дискримінації за ознакою сексуальної орієнтації та гендерної ідентифікації у сфері праці предметом спеціального наукового дослідження не було, що свідчить про надзвичайну актуальність обраної теми дослідження, адже курс на євроінтеграції вимагає від нашої держави відповідної політики та дотримання міжнародних підходів і стандартів зокрема й у сфері захисту ЛГБТ-спільноти.

Постановка завдання. Як і в інших країнах, точна кількість лесбійок, геїв, бісексуалів і трансґендерів (ЛГБТ) в Україні невідома, проте, за оцінками західних дослідників, кількість людей, які мали одностатеві стосунки, варіюється в діапазоні від 2% до 10% від загальної кількості населення незалежно від країни проживання [6].

Метою дослідження є з'ясування можливих проявів дискримінації осіб з нетрадиційною сексуальною орієнтацією та гендерною ідентифікацією у сфері реалізації ними права на працю шляхом укладення трудового договору.

Результати дослідження. Як вже згадувалося, у 2015 р. у КЗпП України з'явилася норма щодо заборони дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентифікації. Додамо, що у ЄС заборону дискримінації у трудових відносинах регулює Директива ЄС 2000/78/ЕС. Починаючи з 2000 р. країни ЄС імплементували її у національне законодавство. Положення директиви вимагають рівності та протидії дискримінації за ознаками релігійних поглядів, віку, фізичних вад і сексуальної орієнтації. Країни ЄС по-різному реалізували положення директиви. Наприклад, у Польщі заборона дискримінації за сексуальною орієнтацією міститься безпосередньо у Трудовому кодексі, а у Німеччині положення щодо заборони дискримінації містяться у загальному антидискримінаційному законі, який після багаторічних дебатів був ухвалений 2006 р. Закон поширюється, крім трудових відносин, також на сферу освіти, соціальну та інші сфери [7]. Порівняно із деякими країнами ЄС національне трудове законодавство виглядає доволі прогресивним, адже включає положення про недопущення дискримінації у сфері трудових відносин не лише для представників

сексуальних меншин, а й для осіб незалежно від їх гендерної ідентичності (трансгендерів або людей із невизначеною сексуальною ідентифікацією), що має створити потужний інструмент для забезпечення прав і свобод людини [8]. Проте реалізувати своє право на недискримінацію реальним і потенційним працівникам із ЛГБТ-спільноти важко. Відсутній ефективний правовий механізм реалізації даного права, що свідчить фактично про те, що ми маємо декларативну норму. Складно навести приклад із представником сексуальних меншин у політиці, державній службі або в іншій сфері через закритість і несприйняття суспільством таких осіб. Для прикладу, у Німеччині представники сексуальних меншин, які працюють у поліції Берліна і Бранденбурга, ще в 1995 р. об'єдналися у громадську організацію «VelsPol Berlin-Brandenburg» (Союз геїв і лесбійок поліції Берліна і Бранденбурга). Мета цієї організації – роз'яснювальна та інтеграційна робота насамперед всередині самих правоохоронних органів, а також підтримка жертв гомофобії. У поліцейських нетрадиційної сексуальної орієнтації є свій сайт. До Союзу геїв і лесбійок поліції входить близько ста осіб. Тут і молоді співробітники, і поліцейські високого рангу. Щороку вони беруть участь у гей-параді у німецькій столиці [8].

Незважаючи на значні кроки нашої держави на шляху до євроінтеграції та вплив усталених норм європейської моралі на вітчизняне законодавство, зокрема й трудове, на практиці українське суспільство в своїй більшості не готове сприймати нетрадиційну сексуальну поведінку як норму для певних соціальних груп, що відбивається на звуженні їх правових можливостей і різні дискримінацій. Така ізоляція сексуальних меншин – це не тільки трагедія людства, а й серйозний, самостійно нанесений економічний збиток. Адже існування такої нерівності погіршує якість людського потенціалу, уповільнює економічне зростання, ослаблює систему державного управління, знижує ефективність реалізації стратегій розвитку та боротьби з бідністю й, окрім того, впливає на рівень зайнятості та рівень безробіття [9].

Повертаючись до ситуації в Україні, то перш, ніж звернутися по захист від дискримінації у сфері зайнятості та реалізації свого права на працю шляхом укладення трудового договору, необхідно з'ясувати, чим є дискримінація та можливі прояви дискримінації за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності.

Так, відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію дискримінації» [10] формами дискримінації є пряма дискримінація; непряма дискримінація; підбурювання до дискримінації; пособництво у дискримінації; утиск. Сама ж дискримінація визначається як ситуація, за якої особа та / або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними (далі – певні ознаки), зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними.

Варто додати, що відповідно ж до ст. 1 Конвенції МОП «Про дискримінацію у галузі праці і занять» (1958 р.) визначено, що дискримінація – це: а) «будь-яка відмінність, недопущення або перевага, що здійснюється за ознакою раси, кольору шкіри, статі, релігії, політичних переконань, національного походження або соціальної належності, що призводить до знищення або порушення рівності можливостей або поводження у сфері праці та занять»; б) «будь-яка інша відмінність, недопущення або перевага, що призводить до знищення або порушення рівності можливостей або поводження у сфері праці та занять» [11]. Окрім того, визначенням поняття займались як вітчизняні, так і міжнародні науковці. Наприклад, Швейцарським інститутом порівняльного права було визначено, що дискримінація – це соціальна подія або ситуація, що характеризується наявністю відмінності, винятку, обмеження або переваги, заснованих на довільній класифікації окремих осіб, їх груп або категорій, з огляду на расу, колір шкіри, стать, мову, релігію, політичні чи інші переконання, національне чи соціальне походження, економічне становище, народження або на інші обставини, природні або соціальні характеристики, ніяк не пов'язані з особистими здібностями чи заслугами або

з конкретною поведінкою людини, а також якщо на певну людину, групу або категорію осіб поширюється негативне ставлення (в сенсі, що воно сприймається як негативне), викликане якою-небудь формою поведінки (включаючи бездіяльність) державних органів або окремих осіб і таке, що має кінцевою метою порушення або знищення визнання, використання або здійснення на рівних умовах прав і свобод людини в політичній, економічній, соціальній, культурній чи будь-якій іншій сферах суспільного життя [12, с. 7].

Пряма дискримінація має місце, якщо законодавство чи застосування правил, практики чи політика підприємства відкрито, безпосередньо виключає чи віддає перевагу окремим особам лише за тією причиною, що вони належать до певної групи (за віком, статтю, расою та ін.). Як приклад такої дискримінації можна назвати публікацію оголошень про вакансії, у яких вказуються вимоги до віку чи статі; встановлення як умови прийому на роботу для жінок вимоги відпрацювати протягом декількох років до вагітності.

Непряма дискримінація пов'язана з правилами, які насправді мають негативні наслідки для невідповідно великої кількості представників певної групи, незалежно від того, відповідають вони вимогам роботи чи ні.

Приклади: організація навчальних курсів у неробочі дні, наприклад у вихідні дні, може привести до того, що зацікавлені в таких курсах особи, які не мають через сімейні обов'язки можливості їх відвідувати, будуть позбавлені такого права на професійну підготовку, підвищення кваліфікації, що негативно вплине на їх кар'єру; встановлення більш низької заробітної плати надомникам, ніж працівникам, які зайняті в офісах, може негативно виявитися для жінок, представників національних меншин, інвалідів, тому що зазвичай на дому зайняті жінки, інваліди, мігранти; вимоги знання певної мови, коли в цьому немає необхідності [13].

Дискримінацію на ринку праці виділяють за сферою дії або за результатами. Так, вона може мати місце:

1. При наймі на роботу (або, навпаки, при звільненні з роботи). Вона відбувається тоді, коли ту чи іншу групу населення за інших рівних умов останніми беруть на роботу і першими звільняють.

2. У доступі до певних професій або посад. Вона відбувається, коли який-небудь групі населення забороняють або обмежують доступ до певних видів діяльності, професій, посад, незважаючи на те, що вони здатні виконувати ці роботи. Такий вид дискримінації називають також професійною сегрегацією.

3. При оплаті праці. Вона виникає, коли одні працівники отримують більш низьку оплату праці порівняно з іншими за виконання однієї й тієї самої роботи. Тобто в тому разі, коли відмінності в оплаті праці не пов'язані з відмінностями в ефективності праці.

4. При просуванні по службі, у професійній кар'єрі. Вона спостерігається, коли працівники або їх групи обмежуються в вертикальній мобільності. Цей вид дискримінації аналогічний професійній сегрегації, але сегрегація відбувається по вертикалі, в посадовій ієрархії.

Дискримінацію також можна диференціювати залежно від причин, що її породжують. Наприклад:

1. Дискримінація з боку працівників виникає тоді, коли більша частина працівників уникає співпраці у трудовому колективі з дискримінованими працівниками.

2. Дискримінація з боку споживачів породжується неоднаковим ставленням споживачів до працівників, які надають їм один і той самий вид цієї послуги.

3. Дискримінація з боку роботодавця виражається в неоднаковому відношенні роботодавця до різних груп працівників, однаковим по продуктивності, але різним по характеристикам, за якими роботодавець надає перевагу одній групі над іншою.

4. Дискримінація з боку пропозиції праці виникає як реакція роботодавців на різні характеристики пропозиції праці працівників, які мають однакову продуктивність. Типовий приклад дискримінації з боку пропозиції - дискримінація у розмірі заробітної плати за однакову працю.

5. Статистична дискримінація – дискримінація працівників в тому випадку, коли роботодавець в умовах недосконалості інформації судить про працівників на основі середніх показників продуктивності, властивих групі, до якої належить цей працівник, а не на основі інформації про його індивідуальну продуктивність [13].

На думку Г.М. Юрчик, дискримінація буває також відкрита та закрита, пряма і прихована, фізіологічна, економічна, поведінково-психологічна, одинична, масова, разова та систематична [14].

Однією із форм дискримінації до працівників є мобінг – систематичний психологічний тиск у вигляді цькування співробітника у колективі з метою зниження його авторитета і зазвичай подальшого звільнення. За змістом зазначене поняття майже тотожне поняттю «утиску» вже визначеному ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»), дія якого поширюється на трудові відносини (ст. 5 цього Закону). Так, відповідно до вказаного Закону, утиск – небажана для особи та / або групи осіб поведінка, метою або наслідком якої є приниження їх людської гідності за певними ознаками або створення стосовно такої особи чи групи осіб напруженої, ворожої, образливої або зневажливої атмосфери [10].

З огляду на форми дискримінації та її прояви до останніх щодо осіб з нетрадиційною сексуальною орієнтацією та гендерною ідентичністю можна віднести: відмова в прийомі на роботу; психологічний тиск і цькування з боку колег; відмова керівництва відреагувати належним чином на цькування ЛГБТ-робітника з боку колег; менша заробітна платня у порівнянні з рівними за посадою співробітниками; відмова у просуванні ЛГБТ-робітника по службі без об'єктивних причин; доведення до звільнення за особистим бажанням; незаконне звільнення або відмова у прийомі на роботу через ознаки СОҐІ [5].

За словами експертів, найчастіше дискримінація на робочому місці виражається в бездіяльності адміністрації, доведенні до звільнення ЛГБТ-людей «за власним бажанням», незаконних звільненнях, відмовах у прийнятті на роботу, образах, фактах приниження людської гідності, погрозах, пониженні на посаді, упередженому ставленні та навіть у фізичному насильстві та цькуванні. Також українські роботодавці інколи втручаються в особисте життя своїх ЛГБТ-працівників і розголошують конфіденційну інформацію щодо сімейного стану, здоров'я тощо [3].

Варто додати, що особливо гостро постає проблема мобінгу у сфері незадекларованих трудових відносин, де працює значна кількість працівників, серед яких і особи з нетрадиційною сексуальною орієнтацією, які фактично позбавлені гарантій і прав на гідні умови праці та можливості документально підтвердити порушення їхніх прав.

Переважна більшість потерпілих через свою сексуальну орієнтацію у трудовій сфері не вживали ніяких дій, щоб відстояти свої права, вважаючи за краще звільнитися без галасу, за власним бажанням, щоб мати можливість працевлаштуватися в іншому місці [15]. Водночас КЗпП України і проект Трудового кодексу (реєстр. № 1658) містить антидискримінаційні гарантії для працівників, а також право працівників на відшкодування роботодавцем моральної шкоди за порушення законних прав громадян. Зокрема, у чинному Трудовому кодексі це ст. 2-1, 22 і 237-1. Новели проекту Трудового кодексу передбачають, зокрема, покладання на роботодавця зобов'язання доказувати в суді відсутність фактів дискримінації (ч. 3 ст. 3), а також відшкодувати моральну шкоду в разі невиконання свого обов'язку шанувати честь, гідність та інші особисті немайнові права працівника (ст. 366). Крім того, встановлюється можливість визнання трудового договору недійсним якщо його укладено під впливом омани, погрози, примушення (ст. 45).

Втім навіть у разі прийняття таких норм зазначене не дозволить значно покращити прояви дискримінації, в т. ч. мобінгу на робочому місці [16].

Висновки. Дискримінація у сфері праці за ознаками сексуальної орієнтації та гендерної ідентичності на сьогоднішній день має хоч і відслідковані поодинокі випадки, але її кількість значно вища. Невідповідність реальної ситуації та статистики зумовлена небажанням осіб над якими була вчинена дискримінація за вказаними ознаками звертатися по захист

своїх прав через небажання розголошення інформації та зневірою у можливості доведення факту дискримінації. Причиною також є незнання можливих форм, способів і засобів захисту, необхідність дослідження яких є надзвичайною. Вказане і становить напрями подальших наукових досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. ЛГБТ, здоров'я та права людини. URL: http://medicallaw.org.ua/fileadmin/user_upload/PDF/ресорс/Ресорс_розділ_8.pdf

2. Уповноважена з прав людини опублікувала щорічну доповідь: Що там про ЛГБТ? URL: https://www.lgbt.org.ua/materials/show_4087/.

3. Як ЛГБТ-українців дискримінують на роботі та в навчанні. URL: https://zmina.info/news/nam_tut_pri_ne_potribni_jiak_lgbtukrajinciv_diskriminujiut_na_roboti_ta_u_navchanni_/

4. Старі проблеми, нові перспективи. Становище ЛГБТ в Україні у 2019 році / Центр «Наш світ». Київ : Центр «Наш світ», 2020. 56 с.

5. Чи можна захистити себе від дискримінації в трудовій сфері? URL: https://gay.org.ua/blog/2019/02/15/chy-mozhna-zakhystyty-sebe-vid-dyskryminatsii-v-trudovii-sferi/.

6. Стан та проблеми ЛГБТ-руху в Україні. Аналітична записка. URL: http://old2.niss.gov.ua/articles/1206/.

7. Тейзе Є. Трудовий кодекс для гетеросексуалів. Deutsche Welle. URL: https://p.dw.com/p/1H19d.

8. Уварова Н.В. Проблемні аспекти реалізації норми статті 2-1 «Рівність трудових прав громадян» Кодексу законів про працю сексуальними меншинами. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/75168/1/Uvarova_problemni_aspekty.pdf

9. ГорєловД. М. Стан та проблеми ЛГБТ-руху в Україні. Аналітична записка. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1206/

10. Закон України «Про запобігання та протидію дискримінації». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17

11. Про дискримінацію в галузі праці та занять: Конвенція МОП від 25 червня 1958 р., № 111. URL: http://www.rada.gov.ua

12. Кись З. Проблемы дискриминации: правовые аспекты, международный опыт, украинские реалии / З. Кись, С. Шеремет. К.: Всеукр. благотвор. фонд «Коалиция ВИЧ-сервисных организаций», 2007. 67 с.

13. Дискримінація у сфері праці: види, причини, прояви. Додержання права на працю без забобонів та стереотипів. URL: http://mk.dsp.gov.ua/news/дискримінація-у-сфері-праці-види-прич/

14. Юрчик Г.М. Дискримінація на ринку праці: прояви, вітчизняний і Європейський досвід подолання. URL: file:///C:/Users/user/Downloads/stvttp _2016_2_14.pdf

15. Зінченков О. О. Крок вперед, два назад: Становище ЛГБТ в Україні в 2010–2011 рр. / О. О. Зінченков, М. Г. Касянчук, А. В. Кравчук, А.Ю. Маймулахін, О. І. Остапенко, С. П. Шеремет. К.: Центр «Наш світ», 2011. 152 с.

16. Протидія дискримінації у сфері праці. URL: http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/pravovij-zakhist/14988-protidiyati-diskriminatsiji-u-sferi-pratsi.html.

ОЛІЙНИКОВ Г. В.,
кандидат медичних наук, доцент,
доцент кафедри публічного права
(Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»)

ВЕРЕСА О. В.,
психіатр, психотерапевт, нарколог,
завідувач Регіонального центру
психотерапії і психопрофілактик
(КЗ «Міська клінічна лікарня № 6» Дніпровської міської ради)

ЛЕНЬ В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного права
(Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»)

УДК 575.82:616-055:340
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.8

ПІДСТАВИ ОНТОГЕНЕЗУ ПСИХОСОМАТИЧНИХ ДЕЗОРІЄНТАЦІЙ ТА ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ОСОБАМИ, ЯКІ МАЮТЬ ВИКРИВЛЕНУ ҐЕНДЕРНУ ІДЕНТИЧНІСТЬ

У статті розглянуті окремі статеві проблеми, підстави онтогенезу психосоматичних дезорієнтацій осіб, які мають викривлену сексуальну орієнтацію, питання щодо збалансованого співіснування різних категорій населення в українському суспільстві. Причиною виділення злочинів ненависті як окремої категорії правопорушень є їхня особлива небезпека, тяжкі наслідки для їхніх жертв у суспільстві. Жертви таких злочинів, із погляду психології, відчувають більше негативних емоцій, ніж жертви звичайних злочинів. Ігнорування мотивів упередженості до певних групових ознак людини під час розслідування та покарання таких злочинів залишає в жертви відчуття безпорадності та незахищеності, страху перед повторними злочинами, оскільки вона розуміє, що її ознака, яка спровокувала злочин ненависті, все одно залишається на своєму місці, а упереджене ставлення до людей із такою ознакою не піддається публічному засудженню. Суспільна небезпека злочинів ненависті полягає у внесенні розбрату в суспільство, протиставленні однієї соціальної групи іншим, маргіналізації та віктимізації таких груп. Без наявності постійного моніторінгу й аналізу інформації щодо таких випадків неможливо створити об'єктивну картину їх поширеності в суспільстві та політики попередження і протидії.

Причина цього очевидна: гомофобія (нетерпиме, нетолерантне ставлення до гомосексуальності та гомосексуалістів), яка сторіччями поширювалася різними суспільними інститутами – засобами масової інформації, церквами, освітою тощо. Це привчає як самих гомосеасуалів (які є продуктом суспільства, у якому живуть, як і решта їхніх співгромадян), так і широкий загал дивитися на природні почуття та стосунки ЛГБТ-людей як на щось аморальне, недозволене, погане, засуджуване. У такій ситуації українські ЛГБТ вимушені долати

як внутрішні психологічні комплекси, що нав'язує їм традиційна гомофобна суспільна мораль, так і реальні проблеми повсякденного життя, що виникають через відповідне ставлення до них із боку гетеросексуальної більшості. Отже, не дивно, що більшість українських ЛГБТ приховують свою сексуальну орієнтацію, моральні та фізичні особливості, створюючи відповідні структури.

Ключові слова: *ЛГБТ, ґендерна ідентичність, шлюб, сім'я, одностатеві відносини, психічні розлади, психосоматика, онтогенез, злочин.*

Oleinikov H. V., Veresa O. V., Len V. V. Ontogenesis of psychosomatic disorders and legal relations in Ukraine related to persons who have gender-disability

The article discusses individual sexual problems, the foundations of psychosomatic disorientation of people who have a curved sexual orientation, issues of balanced coexistence of various categories of the population in Ukrainian society. The causes of sexual problems, the allocation of hate crimes, as a separate category of offenses pose a special danger with serious consequences for society. Victims of crime, in terms of psychology, recognize more negative emotions than victims of ordinary crimes. Ignoring the motives of prejudice for individual group characteristics of a person in the investigation and punishment of such crimes, leaves the victim a state of helplessness and insecurity, fear of repeated crimes, since she understands her peculiarity, which provoked the crime of hatred, still remains in place, and the prejudiced attitude people with such signs defy public condemnation. The social danger of hate crimes lies in causing discord in society, opposing social groups among themselves, marginalizing and victimizing such groups. Without constant monitoring and analysis of information on such cases, it is impossible to create an objective picture of their presence in society and a policy of prevention and counteraction.

The reason for this is obvious: homophobia (intolerant, intolerant attitude towards homosexuality and homosexuals), which for centuries has been spread by various social institutions, church, education and so on. This teaches both the homosexuals themselves (who are the same product of the society in which their fellow citizens live) and the wider community looking at the natural feelings and attitudes of LGBT people as something immoral, unresolved, bad, condemned. In this situation, Ukrainian LGBT people are forced to overcome both the internal psychological complexes that traditional homophobic public morality imposes on them, and the real problems of everyday life that arise through the corresponding attitude of the heterosexual majority towards them. Therefore, it is not surprising that most Ukrainian LGBT people hide their sexual orientation, moral and physical characteristics, creating appropriate structures.

Key words: *LGBT, gender identity, marriage, family, one sexual relations, psychonosemas, psychosomatics, ontogenesis, crime.*

Проблеми акценту сучасних злочинів, трактування одностатевих відносин, інциденти ненависті в Україні, спричинені упередженим ставленням до осіб із викривленою сексуальною орієнтацією, ґендерною ідентичністю, загрожують подальшим загостренням цієї проблеми. Без сумніву, факт нерівності за сексуальною орієнтацією розділяє людей, статева дисфорія, діалог потреб, за ґендерними ознаками чоловічої або жіночої статі зумовлюють науковий підхід і обґрунтоване ставлення до даної групи осіб із боку суспільства. Питання браку вірогідної інформації щодо задоволення «базових потреб», складності діагностики патернів ідентичності, презирства, поширення злочинів ненависті за викривленими статевими ознаками, сексуальними переверзіями як нерівними за можливостями залишаються невирішеними. Відсутність ефективних важелів впливу з боку держави, негативне

ставлення влади, засудження насильства до груп, найбільш вразливих до ненормальних потягів, їхня маніфістуюча поведінка потребують виправлення ситуації. В Україні мають місце відкриті прояви вербальної і невербальної агресії, непримиримість як окремих осіб, так груп, зокрема із завданням тілесних ушкоджень. Неприродність стосунків, одностатеві шлюби, зокрема із психологічним уявленням самоідентифікації, викривляють у геометричній прогресії маскулінно-фемінні відносини. Осмислення й предмет суперечок, опрацювання концепції людських прав і свобод загалом ініціюють водночас із кардинальним реформуванням застарілих суспільних відносин забезпечення прав, рівності реальної свободи, гуманізації суспільного буття.

Проблемність презирливості, необґрунтованого агресивного ставлення до осіб із викривленими статевими відносинами, видова класифікація, поведінкові відмінності проявляються в разі публічного демонстративного вираження своєї приналежності осіб зі статевими розладами і переверзіями, ґендерною психосоматичною орієнтацією. Водночас використання теорії конструктивного сприйняття допоможе концептуально формулювати гіпотези існування осіб із викривленою і неприродною орієнтацією, ґендерною ідентичністю та сексуальними девіаціями як носіїв негативної психології.

Злочини, зокрема хуліганство, проти здоров'я особи, інциденти ненависті, надумані прояви антагонізму, складний статус суспільних відносин, історична дійсність, економічне, правове, політичне, культурне становище в державі впливають на дотримання ст. 24 Конституцію щодо механізму реалізації та гарантій соціальних прав і свобод людини в Україні в частині приватності особистого життя. Зазначений вид злочинності в суспільстві не має домінує, проте його рівень, динаміка, географія і структура є показниками сучасного морального здоров'я, духовності, ставлення до основних людських цінностей [1, с. 3–38].

Задекларований нашою країною курс на європейську інтеграцію і погляди, демократизація прав та свобод суспільства, на тлі реформування й удосконалення конституційних гарантій передбачають доповнення, зміну або вікіфікування законів як стратегічну мету для послідовного просування толерантності та неухильну боротьбу зі злочинами й інцидентами ненависті в українському суспільстві згідно з міжнародною практикою. Важливу роль щодо протидії нетерпимості в суспільстві до осіб, які мають викривлену сексуальну орієнтацію, має відіграти громадськість, яка здатна вплинути та змінити громадську думку із цього питання [2, с. 552].

Особливостями злочинності є нетерпимість до різних категорій осіб, зокрема до вищезгаданих осіб, безпідставність втручання в особисте і сімейне життя, агресивні наміри, підбурювання до ворожнечі та мова ненависті, що призводять до вчинення кримінальних злочинів. Статево-рольові стереотипи особистостей, їхні відмінності, класифікація, статева привабливість, виховання, відхилення від природної норми нині суттєво змінилися і не завжди відтворюють реальну дійсність щодо продовження людського роду. Повне розуміння поведінки і мотиваційних станів з усіма мотиваціями (мотиваційним блоком), ієрархією і ступенем домінування мотивацій, ідеалів, традицій, без сумніву, потребує розуміння в сучасному суспільстві нашої держави, захисту від втручання або посягань [3, с. 142–260].

Неоднозначність нормальної оцінки щодо нетипових і одностатевих відносин, консерватизм окремих прошарків являють собою загрозу євроінтеграції. Зростання активності та відмінності українського руху ЛГБТ, специфічність міжособистих відносин призвели до підвищеного агресивного тиску з боку ультраправих націоналістичних угруповань. Проблема вирізняється системністю. Висновки щодо винуватості у злочинних діях радикальних угруповань, виявлення обставини порушення прав і свобод потребують публічності з урахуванням об'єктивності правових обвинувачень. Водночас реалізація та гарантування прав людини в Україні є одним із найважливіших чинників, які переконливо свідчать про демократичність державно-правової системи. Зміни анатомічних і психологічних видів спричинили виникнення нових понять, як-от «маскулінність», «фемінінність» і «андрогінність», пов'язаних із гормональним складником, відмінностями і чоловічих і жіночих гормонах [1, с. 8–12].

Міжнародне законодавство у сфері злочинів ненависті, досвід закордонних країн, їхня система, стандарти останні півстоліття показують неоднозначне ставлення до питань щодо осіб із нетрадиційною статевою орієнтацією – лесбійок, геїв, бісексуалів і трансґендерів (далі – ЛГБТ), із переверзіями, викривленою і втраченою сексуальною орієнтацією. Їхні різновиди, прайди, психосоматичний феномен, етіологія, ідеї, традиції, почуття, повсякденне життя, формування характеру, душевний стан та взаємодія із широким суспільством ідентифікували специфічність характеристик. Ступінь уявлення реальності, демонстративність поведінки, особливості спілкування, мерила морального права, відкрита дискримінація привели до перегляду відносин і поглиблення нетерпимості за ознаками втрати сексуальної орієнтації, ґендерної ідентичності та сексуальної девіації. Об'єктивна реальність, верифікація, особистість складу свідомої мотивації, відчуття, активна діяльність, одяг, напрям поведінки, манерність, відкрите виявлення своїх потреб, почуттів відтворюють реальність статевих викривлень і ґендерної ідентичності протилежної статі [4, с. 30–55]. Тобто особливості повсякденного життя, традиції, ідеали, мета, несумісність їх розуміння, пояснюються, по-перше, оцінкою, діями, особистою системою цінностей, специфічністю експресивної поведінки; по-друге, корінням комплексів, з якого почалося формування даної особи. Психофізіологічні можливості сприйняття інформації, потреби, суб'єктивна внутрішня сутність, жага кохання, їх розуміння допомагають у створенні груп із неформальною орієнтацією. Це, у свою чергу, приводе до формування діад, спільнот із сукупністю ідей, ключовими стимулами, неможливістю окремого існування, єдністю мови, потягів, сумісного життя, домінантним комплексом цілеспрямованих сексуально мотивованих дій, іноді з ознаками агресивності. Концепція мотивації, неповторності своєї особистості, зберігання традицій, оцінка специфічних почуттів, настанов, ідей, загальних рис комплексу поведінки формують загали з індивідуальними ознаками на тлі глибинних філософських поглядів: функціонального задоволення, переживання і радощі життя [3, с. 244–331]. Моральні й інтелектуальні особливості їхніх угруповань, цілісність характеру, наміри, маніфестації в містах, логіка поведінки, психологічне оточення, стереотипи, ієрархія стійкої життєвої спрямованості, «комфортність відносин» негативно впливають на людей із нормальною сексуальною орієнтацією. За диференціації за правовим аспектом визивають несумісність, конфлікти, загальне невдоволення місцян. Сукупність злочинів визначається проявами вербальної і невербальної агресивної поведінки. Правоохоронцям, визначаючи кримінально-правові риси поведінки агресивних осіб, потрібно дотримуватися верховенства сучасного законодавства [5, с. 30–55].

Зазначених осіб об'єднують глибина потреб, близькість поглядів і мотивація. Задоволення потреб, поведінкова схожість, цілісність, замкнутість, суміжність і загальна зона формування потягів формують тривожність, острахи, напряг, нервозність із проявами фрустрації. Сукупність соціальних стереотипів, їхня особистісна самореалізація, засоби підтримки цілісності таких сімей і угруповань створюють специфічно неприйнятну базу соціального буття [6, с. 67–89]. Етіологічна першооснова особистості дорослої людини, формування її статі, сексуальна орієнтація, соматичний розвиток, приводячи до амбівалентності, можуть: створювати фантазії, аутопластичні нейрохімічні відхилення, затримання розвитку, формування хвороб із неспроможністю утворення психологічних захисних механізмів [7, с. 125–146].

Аутентична потреба в самоідентифікації, фантазії, нейрохімічні процеси, будуючи соматичний розвиток, формують викривлений статевий стан із проявами асоціальної поведінки в суспільстві. Когнітивний процес, модифікація форм, зміни психосоматики проходять такі етапи розвитку: аутичність, послідовність форм поведінки, із неможливістю подолати ситуаційний стан обставин, несприйняття проблеми як патології з формоутворенням сенсорних емотивно-психічних структур. Динаміка мотивації потреб, як-от фізіологічні, безпеки, кохання, поваги, самоактуалізації, у таких осіб також викривляється, вони розуміються під патологічними кутами. Ідеологічна еволюція, роль задоволення, стан і хвороба з первопричин формують складну мотивацію поведінки. Оперуючи соціальними цінностями, стимулюється неспроможність особи контролювати ґендерну ідентичність, свій статевий стан, сексуальні відносини і механізми поведінки [8, с. 89–92]. Специфічна незалежність,

викривлене бачення системи цінностей призводять до змін у когнітивних можливостях. В окремих випадках, стикаючись із життєвими труднощами, міжособистими стосунками, патологічною ідентичністю, виникає викривлення соціальних, духовних і культурних цінностей і поглядів [4, с. 1–2].

Без перебільшення можна зазначити упередженість поведінки широкого загалу до даних груп осіб. Гарантії забезпечення прав осіб на приватність примушують різних фахівців та правоохоронні органи замислюватися та дошукуватися істини у правовому полі. Усвідомлення зв'язку з реаліями життя, існування сімейних, тісних, дружніх емоційних відносин, успіхи науки, прогрес демократії будуть збільшувати рівень ознайомлення українців із життям розвинених країн, що повільно приведе до перегляду реального стану статевих відносин у цій складній сфері. Відповідальне ставлення до проблеми на тлі суспільної думки, соціальних наслідків, фізичного і психічного здоров'я, принципів рівності, однаковості прав усіх громадян України вкрай важливе, потребує сучасного вирішення питань порядку застосування запобіжних заходів до членів ЛГБТ і, можливо, змін Конституції.

Сучасна фундаментальна природа людини XXI ст. як досить ускладненої істоти у процесі становлення являє собою по суті біосоціальну єдність з особливостями анатомічної та психічної організації. Дослідження довели, що складний шлях розвитку сформував сучасну особистість із ґендерними особливостями, мотивацією потреб і біологічною ефективністю. Дослідження еволюції, генетика, антропогенез, конституційні, психофізіологічні та структурно-функціональні складники, алгоритм змін, на рівні організації життя, визначили унікальність становища людини. Загальною й унікальною ознакою еволюції людини в період історичного часу є відтворення спадковості правильно і постійно. Еволюція як особливий процес пізнання, пристосування і природного відбору привела до відтворення за ознаками та визначенням сучасного типу людини розумної. Процес сформованості Homo sapiens як ґендерної особистості, її статевої ідентифікації пройшов складний шлях запліднення, ембріогенезу, органогенезу систем і внутрішнього середовища. Важливими ознаками стилю поведінки людини у тваринному світі стали будова частин тіла, прямоходження, анатомічна будова, язик спілкування, ґендерні гормональні відмінності, використання орудій побуту. Сучасне уявлення, концепція і унікальність становища людини у природі передусім зумовлені генетичною інформацією, її змінами, впливом зовнішнього середовища, статевим диморфізмом і відбором із регуляцією й індивідуальними особливостями кожної людини. Морфологічні зміни центральної нервової системи, адаптивна і модифікована внутрішня сутність привели до збільшення об'єму головного мозку, суттєво змінивши стан стабілізації гомеостазу і формування непередбачуваності статевої ідентичності з ознаками онтогенетичної і культурної ритуалізації. Динамізм соціальних процесів, моралі, виховання, суспільний інтерес, науково-технічна революція, еволюція культури, зростання ролі суб'єктивних чинників сформували сутність людської ґендерної ідентичності в нових історичних і економічних умовах із формуванням самоідентифікації особи нового типу [9, с. 37–119].

Соціальна організація суспільства, більш складні форми поведінки, статевий відбір досить швидко еволюціонують і визначають неоднозначність у ґендерних і сексуальних відносинах як різновиді особистісного конструкта. Особливої актуальності, соціальної важливості нині набули проблеми відхилення сексуальної орієнтації, ґендерної ідентичності як у біологічній, так і в соціальній поведінці із проявами захисних стратегій. Специфічність приватного життя, стереотипність поведінки, психологія відносин приводять до формування стійких невеличких скупчень. Подібне світосприйняття, генералізовані мотиви, особливість домінування нетипових сексуальних відносин, наявність негативного лідера, гуморальне підґрунтя, характерна вербальна і невербальна поведінка, поняття «норми», стійка мотивація, наявність невротичних і патопсихологічних розладів виявляють і формують характер «особливості стосунків». Типові ознаки даних осіб: депривація потреб, дефіцит уваги, конфліктні ситуації, опір стереотипам поведінки, пов'язані із загальним непорозуміннями з оточуюченням, підкріплені біологічними критеріями і, як наслідок, високим рівнем фрустрації [4, с. 30–55].

Психічна реальність, чинники задоволення базових потреб, емоційні розлади почуттів, домінуючи, формують комплексуальну залежність, характер, підсилюють і закріплюють складні особистісні ірраціональні стани. Спадковість, зміни експресивної поведінки, соціальне становище, обсяг ідей, традицій, способів мислення створюють спадщину, проти якої будь-які аргументи безсилі. Двоїста природа, уникнення самовизначення, відхилення від різностатевих подружніх і соціальних норм поведінки, виховання, егоцентризм, відчуження, фобії, тривожність формують особистий стиль відносин як конформізм і різні ступені фрустрації. Образ життя, наявність потреб, організація структури мотиваційних систем і поведінки, статевих викривлень, звичок, настанов є основою кореляції та базових задоволень. Міжособистісні відносини формують ієрархії залежно від пріоритетності і головного значення. Пошуки у другій схожості суттєвих ознак формують такі відносини, специфічний емоційний стан, характеризуючи індивідуальність, її статус, позицію, роль і ранги, створюючи конкретну соціальну групу або «сім'ю». Дана особа, пристосовуючись, спромагається ідентифікувати себе як особистість, маючи шкідливу природну ідентичність, екстраполюється психологічною залежністю. Завдяки цьому створюються відповідна репутація, авторитет, індивідуалізація контактів, задоволення основних потреб, популярність у групі та колективі подібних осіб. Фрустрація, стрес, труднощі протидії емоційності стану підсилюються фатальністю, проявами самоактуалізації. Головними опонентами рівності сучасних індивідів, подразнювачами, із різною ґендерною ідентичністю, внутрішньовидовою агресією є виродження, депривація, дискримінація, деструктивність поведінки, на тлі гомофобії і трансфобії різних прошарків населення в сучасній Україні [6, с. 132–155].

Людина, за своєю анатомічною і фізіологічною сутністю, не завжди відповідає будові і психологічній поведінці. Вивчення проблем статі, ґендерної гормональної ідентичності, гормональних відхилень, переверзій, спотворень в орієнтації і психопатій на цьому тлі почалося у XIX ст. Відхилення анатомічного, гормонального і психічного станів формують осіб, яких відносять до лесбіянок, геїв, трансґендерів, бісексуалів, гермафродитів, трансвеститів, транссексуалів і осіб зі специфічними порушеннями психосексуальної індивідуальності та потягів, зокрема переверзіями. Дані стани констатують обґрунтовану об'єктивну реальність [10, с. 227–280]. Усучасних медичних класифікаціях їх відносять до хвороб у МКХ-10, із конкретною рубрикою, диференціацією, ознаками, психологічною поведінкою, створюючи соціальну типологію: F-00 – F-99 « Психічні розлади і розлади поведінки», F-66 «Психологічні і поведінкові розлади, пов'язані зі статевим розвитком і орієнтацією» [11]. Порівняльний аналіз, диференційований підхід дають змогу розділити хвороби і сексуальні переверзії. Тому тільки після медичної діагностики чи проведення психіатричної експертизи особу можна віднести до певної групи з ґендерною ідентичністю, сексуальною орієнтацією чи переверзією [3, с. 142–376].

Патологічні потяги, сексуальне задоволення нетиповими засобами, їх виникнення, комунікативні риси та розвиток досить складні і не завжди зрозумілі. Без сумніву, порівняльний аналіз виникнення, порушення психосексуального розвитку, їх відхилення, відносини, асоціації, отримання задоволення в подібних осіб визначають формування особистості в кожному випадку по-різному. Порушення сексуальної адаптації в суспільстві, переверзії, їхня специфічність, обрані як неприйнятний факт сексуальної поведінки взагалі, який потребує загальної уваги з боку лікарів, психологів і правоохоронців . Це пов'язано з тим, що зазначені психічні розлади, психопатії в суспільстві треба розглядати як розлад потягів за неможливості їх усвідомлено контролювати. Окремо в даній групі стоять особи із психічними розладами, різним ступенем слабоумства, хворобами й ушкодженнями центральної нервової системи. Психічні захворювання, їх загострення, домінанта отримання задоволення, зокрема сексуального, накладають свій специфічний відбиток на статеві орієнтації, вікові відносини, переверзії, спотворення, задоволення нетиповим засобом і домінування з різними станами стійкості [3, с. 142–376].

Нейрофізіологічні кореляти психосоматичних розладів формуються і закріплюються у віці від 27 до 40 років. Викривлене бачення і відображення дійсності, реальності

формується і закріплюється центральною, нейровегетативною, ендокринною й імунною системами. Інтереси, кохання, задоволення або опір, захист, агресивність підтримують функціональну єдність такої людини. Дані потреби визначаються конституцією людини, її потенційними можливостями, зовнішніми і внутрішніми детермінантами, являють собою внутрішню природу. Сформована свідомість, поведінка, контроль сексуальних потягів домінують у житті даної особистості. Відхилення базового дефіциту потреб від небазових формують невротичний стан із неврозом і психопатологічними відхиленнями. Життєдіяльність, зміни в організмі, виробляючи всякі першочергові імпульси за викривлених сексуальних потягів, створюють когнітивну шкідливість, психічний статус, моделі поведінки. Особи з викривленою сексуальною орієнтацією, переверзіями та ґендерною ідентичністю створюють свій реальний внутрішній мир, побудований на спогадах, асоціаціях, еротизмі, ненависті до конкретних осіб, злобі. Загальні правила сприйняття поведінки порушуються. Створений психологічно мотиваційний стан для задоволення своїх базових потреб і спотворені соціальні умовності допомагають, відокремившись, отримати самозадоволення і побудувати свій внутрішній мир. Інтим і сімейні сторони життя, міста перебування осіб із викривленими статевими потягами стають відомими, а оприлюднення інформації може порушити приватність, персональні дані, завдати шкоди інтересам і життю даних осіб. Вибудована свідомо логічна структура постійно активується пошуками серед оточення осіб із викривленими нахилами, із формуванням діад або груп. Вертаючись думками до ідей насолоди, специфічності фрустрації, внутрішніх переживань, депривації, психоемоційного підйому, самовихваляння, активізується в самоідентифікацію. Будучи вимушеними контролювати свою поведінку, дані особи віддають перевагу особам, серед яких можна ввідчувати себе вільно, без емоційних зусиль. Водночас, розуміючи, що дана ідентифікація, символ статусу, не відповідають нормальній людській природі, особи, обстоюючи свої погляди на міжособисті відносини, маючи своє розуміння еротизму і статевої поведінки, набувають нав'язливих потягів із глибинними потребами. Відносна незалежність від фізичного і соціального оточення дозволяють захистити свої недоліки і сформувати стійкість, отримавши самодостатність і симпатії собі подібних. Особливе непорозуміння викликають бісексуалізм і транссексуалізм. Сприйняття катастрофічності стану, особистісна природа, задоволення базових потреб, ущербність, неврози, наявність психопатологічних відхилень, конфлікт і підвищені хворобливі загрози, без альтернативності досягнення мети нормальних відносин у суспільстві, своєї самоідентифікації, викривляються наявністю внутрішніх переживань. Постійно виникаюча потреба, з нав'язливістю отримання задоволення з особами однієї статі, встановленні взаємин із ЛГБТ, нестандартність поведінки, у яких мають місто статеві розлади і сексуальні викривлення, стають нормою життя. Відрізняючись поведінкою й емоційними проявами, дані особи, відчуваючи трагічність свого стану, відчуженість, водночас хочуть знайти порозуміння і кровну близькість з оточенням. Тому, аналізуючи концепцію відповідності природі норми, сприйняття реальності щодо задоволення базових потреб на кшталт «або – або», неможливо розуміти спрощено [7, с. 122–137].

Головними опонентами ЛГБТ, осіб із викривленою сексуальною орієнтацією, ґендерною ідентичністю, статевими розладами, сексуальними відхиленнями залишаються українські церкви і праворадикальні націоналістичні організації, які вимагають встановлення кримінальної відповідальності та відображення в сучасному Кримінальному процесуальному кодексі. Можна сформулювати проблему інакше – підсилення проблеми антагонізму, захисту права на приватність, невмотивованість поведінки, констатації презирливості, відкрите і неприховане домінування агресивності загалу до кожного учасника, під час проведення маршів рівності, які практично завжди закінчувалися протиправними діяннями. Узагалі злочинність виявляється деструктивним сприйняттям реальності, цілеспрямованим інтересом, який, формуючи викривлення статевих відносин, ґендерної ідентичності, контролює і формує соціальні відносини. Поліція забезпечує охорону, водночас свідомо ігнорує ознаки нетерпимості, диференціацію деструктивної поведінки, побиття і хуліганство осіб із нетрадиційною орієнтацією. Опоненти заходів завжди виступали і декларували

переконання щодо базових потреб, сучасне розуміння концепції культури, викривлення інформації про «нормальність» поведінки, порушення соціальних форм відносин, догматичну сутність і «захист традиційної сім'ї», «дефініцій, які не підходять до повсякденного життя», релігійно-консервативні цінності, пояснюючи прояви гомофобії. Загальновизнаним фактом є те, що в сучасній Україні має місто широка компанія звернень до української влади з вимогами істотної переробки понять і соціального захисту традиційних цінностей, приватності можливості розвитку нормальної сім'ї. Уточнення потребують питання щодо запровадження вдосконаленого впливу державної політики, зміни окремих актів законодавства, проти осіб із викривленою сексуальною орієнтацією, ґендерною ідентичністю, статевими розладами, сексуальними відхиленнями [1, с. 3–95]. Серед основних напрямів удосконалення юридичної відповідальності щодо конституційних свобод, умов, що сприяли вчиненню злочину, ужиття відповідних запобіжних заходів, наявна проблема нормативно-правового врегулювання законодавства потерпілих із викривленою сексуальною орієнтацією та ґендерною ідентичністю як осіб, права яких порушуються: права на приватність особистого життя, вільні статеві відносини, ґендерну ідентичність, узагалі відносини із ЛГБТ.

Отже, визнаємо, складна, багатовекторна, ще одна проблема, крім багатьох інших, існує в українському суспільстві.

Навіть більше, вона не вирішується, отже, лише загострюється.

Нам (соціологам, психологам, психотерапевтам, психоаналітикам, генетикам, культурологам, психіатрам, юристам, історикам, політикам тощо) требашукати шляхи її вирішення.

Ця проблема стосується або стосуватиметься тією чи іншою мірою, прямо або опосередковано кожного з нас.

Натепер існують ортодоксальні, непримиренні противники всього, що пов'язано із ЛГБТ; громадяни, які не приймають і не сприймають ЛГБТ; громадяни, які толерантно, терпимо, із розумінням ставляться до представників ЛГБТ, та безпосередньо самі представники ЛГБТ.

Визнаємо, що особливо в часи публічної, громадської активності цих категорій громадян або їхньої більшості обстановка у громадських місцях загострюється. Буває так, що представниками різних сторін вчиняються адміністративні правопорушення або злочини. Здебільшого це: дрібне хуліганство або злочини – умисні легкі, середньої тяжкості або тяжкі тілесні ушкодження (ст. ст. 125, 122, 121 Кримінального кодексу України (далі – КК України)); побої і мордування (ст. 126 КК України); хуліганство (ст. 296 КК України); розбещення неповнолітніх (ст. 156 КК України); втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність (ст. 304 КК України); незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій (ст. 340 КК України); опір представникові влади, правоохоронного органу, державному виконавцю, приватному виконавцю, члену громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовцеві, уповноваженій особі Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ст. 342 КК України); погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України); посягання на життя працівника правоохоронного органу, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону або військовослужбовця (ст. 348 КК України); погроза або насильство щодо службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок (ст. 350 КК України); умисне знищення або пошкодження майна службової особи чи громадянина, який виконує громадський обов'язок (ст. 352 КК України) та ін.

Завдання стоїть не з легких. Усі категорії громадян повинні мирно, толерантно, не заважаючи одне одному, комфортно, демократично співіснувати в одному гармонійно збалансованому суспільстві.

На наш погляд, завдання має такі основні складові аспекти, як: соціальна, громадська, психологічна, правова та політична. Отже, без їх планового, поетапного, відкритого вирішення проблема буде лише поглиблюватися, зростатимуть непорозуміння та розкол в українському суспільстві.

Вихід лише один, не зволікаючи, шукати загальноприйнятне рішення в цій ситуації. Від цього ми нікуди не дінемось. За іншим варіантом, це глухий кут і безвихідь.

Список використаних джерел:

1. Кравчук А. Злочини та інциденти ненависті в Україні. Київ : Центр «Наш світ», 2018. С. 3–38.
2. Нестерович В. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики : монографія. Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. 736 с.
3. Еникеева Д. Сексуальная жизнь в норме и патологии : в 2-х кн. Донецк : Сталкер. 1997. 400 с. Кн. 2. С. 142–260.
4. Долаючи перешкоди. Становище ЛГБТ в Україні у 2018 році. Київ : Центр «Наш світ», 2019. С. 30–55.
5. Лоренц К. Агрессия (так называемое «зло»). Человек находит друга. Пер. с нем. и англ. Москва : РИМИС, 2013. С. 32–66.
6. Маслоу А. Мотивация и личность. Пер. с англ. 3-е изд. Санкт-Петербург : Питер. 2019. С. 67–89.
7. Джеймс С. Гротштейн. Расщепление и проективная идентификация Москва : Институт общегуманитарных исследований, 2017. С. 9–18.
8. Столяренко О. Психологія особистості : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2012. С. 89–92.
9. Елинек Я. Большой иллюстрированный атлас первобытного человека. Пер. Е. Фиштейна / под ред. В. Алексеева. 3-е изд. Прага : Артия, 1985. С. 37–119.
10. Менегетти А. Психосоматика. Пер. с ит. Москва : БФ «Онтопсихология», 2007. С. 227–280.
11. МКХ-10. V розд.

ОПІШНЯК С. О.,
здобувач вищої освіти ОР «Бакалавр»
юридичного факультету
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

УДК 349.2: 331.2 (477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.9

МІЖНАРОДНІ СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено науковому аналізу основних підходів до визначення поняття «міжнародні соціальні стандарти», досліджено джерела міжнародних соціальних стандартів, зокрема зосереджено увагу на європейських соціальних стандартах, оскільки Україна знаходиться на шляху до євроінтеграції, що зумовлює необхідність адаптації українського соціального законодавства до вимог законодавства Європейського Союзу. Автором зроблено висновок, що основними особливостями міжнародних соціальних стандартів є: договірний характер, оскільки вони встановлюються шляхом підписання договору; узгодженість волі держав-учасниць договору, оскільки ніхто не може бути примушений визнати обов'язковість дотримання стандартів; стосуються усієї сфери соціального забезпечення, а не окремих її елементів; є вихідними вимогами, що не можуть порушуватись чи ігноруватись державою під час формування національного законодавства у сфері соціального забезпечення; мають різну правову природу із суміжною категорією «принципів соціального права».

У процесі дослідження встановлено, що декларації, принципи, меморандуми, спільні заяви, рекомендації, стандартні правила, які не мають обов'язкової юридичної сили, здійснюють морально-політичний вплив на державну владу і служать практичним посібником під час реалізації державної соціальної політики, є документами, які декларують загальноприйняті принципи міжнародного права.

Визначено, що не всі нормативно-правові акти, які містять європейські соціальні стандарти, є ратифікованими вітчизняним законодавцем, проте наявні тенденції до вирішення цієї задачі найближчим часом.

Зроблено висновок, що важливою є не сама по собі ратифікація цих норм, а формування ефективного механізму реалізації міжнародних соціальних стандартів та сумлінне їх виконання, виходячи з економічних можливостей України на відповідному етапі її розвитку.

Ключові слова: *міжнародні соціальні стандарти, адаптація, європейське законодавство, міжнародні джерела.*

Opishniak S. O. International social standards: comparative legal analysis

The article is devoted to the scientific analysis of the main approaches to the determination of the definition of international social standards, legal sources of international social standards are examined, in particular the attention is focused on the European social standards, since Ukraine is on the way to the European integration and this causes the necessity to adapt the Ukrainian legislation to requirements of European Union. We distinguish the main features of the international social standards, such as contractual character, because standards are establishing by signing of a contract; coordination of the will of the participants of the contract, since

nobody might be forced to incur obligations; it is related to the all sphere of social protection; it is fundamental requirements that can not be infringed or ignored by the legislator during the lawmaking; it has the different legal essence in comparison with the adjacent category "principles of social law".

In the course of the research established that declarations, principles, memorandums, mutual statements, recommendations, standard rules, that does not have binding force, but make moral and political influence on the state authority and they are practical guide while realisation of state social politics, they are the documents that proclaim the fundamental principles of international law.

Valid social legislation of Ukraine that contains social standards are analyzed in this scientific paper. The conclusion, that the building of an effective mechanism of realization of international social standards in Ukraine is more important, than just ratification of legal sources that contain international social standards, is made.

Key words: *international social standards, adaptation, European legislation, international legal sources.*

Вступ. Упродовж останніх років європейські орієнтири набули вирішального значення у формуванні законодавчої бази в Україні. Це пов'язано з тим, що наша держава переживає складні євроінтеграційні процеси, невід'ємною складовою частиною яких є адаптація українського законодавства до європейського. Не є винятком і сфера соціального захисту. З огляду на це проблематика співвідношення міжнародних соціальних стандартів із соціальними стандартами в Україні постає як ніколи гостро, адже подібне дослідження в подальшому можливо покласти в основу розроблення рекомендацій щодо ефективної імплементації соціальних стандартів Європейського Союзу в соціальне законодавство України, яка полягає в тісному співробітництві України з ЄС в інтересах встановлення соціальної стабільності для громадян. Для досягнення даної необхідно здійснити комплекс організаційних і правових заходів із метою настання позитивних правових наслідків для учасників правовідносин у сфері національного соціального законодавства, аналогічних тим, що настають для громадян ЄС. Унаслідок цього буде підвищено рівень гарантування прав людини і громадянина під час реалізації особами в Україні своїх соціальних прав. Однак розширення європейських інтеграційних процесів призвели до суттєвих змін у реформуванні вітчизняного соціального законодавства, що потребує додаткового з'ясування.

Дослідження міжнародних соціальних стандартів здійснювали такі науковці, як: В.М. Андріїв, В.А. Багрій, С.І. Запара, М.І. Іншин, В.Л. Костюк, Л.Ю. Малюга, П.Д. Пилипенко, С.М. Синчук, О.В. Тищенко, Г.І. Чанишева, В.І. Щербина, М.М. Шумило та деякі інші. Проте певні аспекти цієї проблеми залишаються поза увагою науковців і потребують детального вивчення.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних поглядів, нормативного регулювання та сучасного значення міжнародних соціальних стандартів для України в умовах євроінтеграційних процесів.

Результати дослідження. Поняття «міжнародний стандарт» є широковживаним як в українській, так і в європейській нормативно-правовій практиці. У юридичній науці існує чимала кількість різних доктринальних визначень категорії «міжнародні соціальні стандарти», що зумовлено багатогранністю самого поняття «стандарт». Вартим уваги є визначення, запропоноване Запарою С.І., відповідно до якого міжнародний соціальний стандарт – це впорядкована система універсальних міжнародних норм та принципів, розроблених на основі взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних зі створенням економічного, політичного, соціального, культурного і правового середовища, яке б дозволило людям досягати соціального розвитку [1, с. 447].

Заслуговує на увагу підхід М.М. Шумила, який під час визначення поняття міжнародних стандартів у сфері соціального захисту звертає увагу на те, що їх варто розуміти як соціальний

мінімум, що встановлений міжнародними нормативно-правовими актами та є обов'язковим для країн-підписантів, наявність якого дає рівну можливість непрацездатним особам реалізовувати свої права та свободи в повному обсязі [2, с. 243–244]. Водночас доцільним, на нашу думку, є зауваження Малюги Л.Ю. про те, що міжнародні соціальні стандарти стосуються усіх людей, а не лише окремо взятої групи непрацездатного населення, тому запропонований підхід не охоплює всього змісту досліджуваної категорії. Окрім цього, зазначається, що прирівняння правового статусу непрацездатного населення до працездатного є наступним стратегічним кроком після запровадження належного базису для працездатних людей в Україні [3, с. 72].

Відмінним є визначення, сформульоване Костюком В.Л., оскільки науковець вважає, що міжнародні соціальні стандарти слід розуміти в широкому та вузькому значеннях. У широкому розумінні міжнародні соціальні стандарти – це сукупність означених та упорядкованих міжнародною спільнотою норм та положень концептуального характеру з широкого кола соціальних питань. У вузькому значенні міжнародні соціальні стандарти – це сукупність визначених на підставі міжнародно-правових актів фундаментальних соціальних прав людини [4, с. 204]. Вважаємо, вузький підхід не відображає змісту категорії «міжнародні соціальні стандарти», оскільки вона ототожнюється з категорією «соціальні права людини», що, у свою чергу, має іншу правову природу.

Водночас Л.Ю. Малюга запропонувала власне визначення міжнародних соціальних стандартів як сукупності універсальних вимог, взаємно узгоджених та укладених на нормативному рівні між державами, для досягнення людьми соціального добробуту і матеріальної стабільності [3, с. 72]. На нашу думку, перевагами наведеного тлумачення є врахування автором особливостей міжнародного права, зокрема його договірного характеру та відсутності відносин підпорядкування, оскільки держави повинні дотримуватись лише тих норм, які самостійно визнали обов'язковими.

Ураховуючи наведені тлумачення, можливо виокремити основні особливості міжнародних соціальних стандартів:

1) договірний характер, оскільки вони закріплюються в міждержавних договорах і є обов'язковими для виконання лише для тих держав, що є учасниками договору;

2) є узгодженою волею всіх учасників договору, оскільки неможливо зобов'язати державу визнати обов'язковість цих стандартів поза її волею;

3) формою закріплення є міжнародно-правові норми;

4) стосуються усієї сфери соціального забезпечення, а не окремих її елементів;

5) є вихідними вимогами, що не можуть порушуватись чи ігноруватись державою під час формування національного законодавства у сфері соціального забезпечення;

6) потрібно відрізняти від суміжної категорії «міжнародних соціальних принципів», які, як правило, є більш загальними та не містять конкретних прямих вимог, на відміну від соціальних стандартів.

Основними джерелами міжнародних соціальних стандартів можливо вважати міжнародні нормативно-правові акти Організації Об'єднаних Націй, Міжнародної організації праці, Всесвітньої організації охорони здоров'я, оскільки ООН є універсальною міжнародною організацією, що об'єднує найбільше число держав – 193 країни світу, а МОП та ВООЗ є її спеціалізованими установами ОНН. Стандарти, що приймаються на рівні ООН, МОП та ВООЗ, є універсальними, тобто повинні виконуватись у більшості країн світу. Далі – регіональні соціальні стандарти, що приймаються на рівні регіональних об'єднань Європи, Латинської Америки, Африки тощо. Наступним рівнем є двосторонні договори, які є обов'язковими лише для держав-учасниць договору [5, с. 501].

Декларації, принципи, меморандуми, спільні заяви, рекомендації, стандартні правила, які не мають обов'язкової юридичної сили, здійснюють морально-політичний вплив на державну владу і служать практичним посібником під час реалізації державної соціальної політики, є документами, які декларують загальноприйняті принципи міжнародного права. При цьому ефективне виконання міжнародних стандартів у сфері соціального забезпечення досягається за допомогою міжнародно-правових форм і способів захисту соціальних прав.

Серед міжнародних актів, які мають універсальне значення, є Міжнародний білль про права, що складається із Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права. Зокрема, ст. 22 Загальної декларації прав людини проголошує, що кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності та для вільного розвитку її особи прав в економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави.

До універсальних джерел міжнародних стандартів у сфері соціального забезпечення належать конвенції та рекомендації МОП. Метою конвенцій є встановлення стандартів, рекомендації ж тлумачать та доповнюють їх. Таким чином, МОП заклала основи соціальної стандартизації [2, с. 245]. Це знайшло своє відображення у визначенні видів допомог та умов їх призначення, встановленні переліку соціальних ризиків, за яких особа набуває право на соціальне забезпечення, також були вироблені та нормативно закріплені його мінімальні норми – розміри, тривалість виплат, коло осіб тощо [6, с. 96].

До конвенцій МОП, що містять соціальні стандарти, можна віднести: № 88 «Про організацію служби занятості» (1948), № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952), № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» (1962), № 188 «Про рівноправ'я у сфері соціального забезпечення» (1962), № 121 «Про допомогу на випадок професійного травматизму» (1964), № 128 «Про допомоги з інвалідності, зі старості, на випадок втрати годувальника» (1967) та інші [2, с. 245].

Виходячи з того, що Україна прагне до вступу в Європейський Союз, а адаптація законодавства до європейського є однією з першочергових умов, вважаємо доцільним детальніше розглянути саме європейські соціальні стандарти. Так, Н.І. Новосельська у своїй праці до основних стандартів у соціальній сфері відносить стандарти, закріплені в таких нормативно-правових актах: 1) Європейській соціальній хартії (переглянутій) (ETS № 163) від 03.05.1996 року; 2) Європейському кодексі соціального забезпечення (переглянутому) (ETS № 139) від 06.11.1990 року; 3) Хартії Європейського співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 року; 4) Хартії основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 року [6, с. 96]. Тому, на нашу думку, питання європейських соціальних стандартів варто розглядати в контексті їх закріплення в нормах вищенаведених нормативно-правових актів.

Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) від 03.05.1996 року містить положення, які передбачають захист таких важливих соціальних прав громадян, як право на працю, право на справедливі, безпечні та здорові умови праці, право на справедливу винагороду, право на створення організацій та укладення колективних договорів, право дітей та підлітків на захист, право на соціальне забезпечення та охорону здоров'я тощо [7, с. 17]. Хартія є одним із найважливіших нормативно-правових актів європейського соціального законодавства. Україна приєдналась не до всіх статей Хартії, а лише до 27 статей та 74 пунктів станом на момент ратифікації та до пунктів 3, 4 статті 12 згідно із Законом України «Про внесення зміни до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)»» від 17.05.2017 № 2034-VIII [8]. Звертаємо увагу на те, що Україна не взяла на себе зобов'язання стосовно таких прав: установлення щорічної оплачуваної відпустки тривалістю не менше чотирьох тижнів; визнання права працівників на таку винагороду, яка забезпечує їм та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень; започаткування системи соціального забезпечення та підтримка її функціонування на задовільному рівні. Не ратифіковано норми, присвячені здійсненню права на соціальну та медичну допомогу й правам трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей на захист і допомогу. Залишаються незахищеними права працівників на захист їхніх прав у разі банкрутства їхнього роботодавця, а також нератифіковане право щодо встановлення цін на житло, доступних для малозабезпечених осіб [7, с. 18]. На нашу думку, це зумовлено складною економічною ситуацією в державі, що поки що виключає можливість створення ефективної системи соціального захисту населення. Проте, приєднавшись до цих норм, Україна підтвердила свій європейський вибір

і взяла на себе зобов'язання наблизити правове регулювання соціального захисту населення до європейських стандартів.

Наступним нормативно-правовим актом, який закріплює європейські соціальні стандарти, є Європейський кодекс соціального забезпечення, підписаний Україною 10 листопада 2016 року, однак досі не ратифікований. Підписання цього документу поставило завдання перед Україною не лише адаптувати національне соціальне законодавство Кодексу, але і практично впровадити передбачені у його змісті соціальні стандарти. Кодекс встановлює мінімальні соціальні стандарти, які держави повинні забезпечувати у зв'язку з такими соціальними ризиками, як хвороба, безробіття, старість, трудове каліцтво, професійна хвороба, материнство, інвалідність, втрата годувальника, утримання дітей. Європейська соціальна хартія та Європейський кодекс соціального забезпечення, хоч і врегульовують низку одних і тих самих питань, проте не дублюють зміст один одного, і їхні норми не суперечать одна одній. Обидва міжнародних документи мають взаємодоповнюючий характер по відношенню один до одного.

Хартію Європейського співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 року [9] було прийнято Радою Європейського Співтовариства на пропозицію Європейської Комісії та після консультацій з Економічним і Соціальним Комітетом та Європейським Парламентом. Її значення як міжнародного документу, який встановлює європейські соціальні стандарти, полягає в тому, що її прийняття стало першою спробою міждержавного співробітництва з питань соціального забезпечення і захисту населення в рамках Європейського Співтовариства [10, с. 2]. Незважаючи на те, що її дія охоплює вузьке коло відносин, а саме трудових, вона встановлює вичерпний перелік соціальних прав та стандартів на різних рівнях та в різних сферах.

Оскільки Україна наразі не є частиною Європейського співтовариства, Хартія Європейського співтовариства про основні соціальні права працівників від 09.12.1989 року не є складником національного соціального законодавства, однак зміст положень цього нормативно-правового акта свідчить, що більшість соціальних прав та гарантій, передбачених у його нормах, також закріплені і в чинному законодавстві про працю, тому адаптація цієї частини законодавства не буде проблематичною [7, с. 22].

Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. [11] присвячено соціальним стандартам, та наведено легальну дефініцію поняття «державні соціальні стандарти» як встановлених законами, іншими нормативно-правовими актами соціальних норм і нормативів або їх комплексу, на базі яких визначаються рівні основних державних соціальних гарантій. Таким чином, наведене визначення відсилає до визначення поняття соціальних норм і нормативів, під яким розуміється показники необхідного споживання продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та забезпечення освітніми, медичними, житлово-комунальними, соціально-культурними послугами. Відповідно до цього закону соціальні стандарти та нормативи встановлюються з метою визначення механізму реалізації соціальних прав та державних соціальних гарантій громадян, визначених Конституцією України; визначення пріоритетів державної соціальної політики щодо забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації; визначення та обґрунтування розмірів видатків Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та місцевих бюджетів, соціальних фондів на соціальний захист і забезпечення населення та утримання соціальної сфери. Цей нормативно-правовий акт визначає, які стандарти і нормативи повинні бути визначені у сферах доходів населення, соціальних послуг, житлово-комунального та транспортного обслуговування, охорони здоров'я, забезпечення навчальними закладами та ін. Однак важливо зауважити, що в законі не встановлені самі стандарти, тому робимо висновок, що вони конкретизуються в інших нормативно-правових актах, що врегульовують сферу соціального захисту.

Узагальнюючи наведене, слід звернути увагу на те, що не всі нормативно-правові акти, які містять європейські соціальні стандарти, є ратифікованими вітчизняним законодавцем, проте наявні тенденції до вирішення цієї задачі найближчим часом. А тому в подальшому дослідження європейських соціальних стандартів не втрачатиме актуальності.

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що несприятливі наслідки всеукраїнського та всесвітнього карантину, введеного через пандемію COVID-19, вказали на те, що українська система соціального захисту є доволі слабкою та не може забезпечити належний рівень захисту для всіх категорій населення. ЇЇ недосконалість є ще однією причиною, крім євроінтеграції, що зумовлює необхідність здійснення адаптації до соціальних стандартів Європейського Союзу, оскільки система соціального захисту в європейських країнах є однією з найбільш стійких та надійних у світі.

В Україні наразі частиною національного законодавства, що містить соціальні стандарти, є нормативні акти, прийняті в межах ООН, які, у свою чергу, містять загальні соціальні стандарти, а також частина положень Європейської соціальної хартії та ін. Однак важливою є не сама по собі ратифікація цих норм, а формування ефективного механізму реалізації міжнародних соціальних стандартів та сумлінне їх виконання, виходячи з економічних можливостей України на відповідному етапі її розвитку.

Список використаних джерел:

1. Запара С.І. До питання про сутність міжнародного соціального стандарту. *Актуальні проблеми регулювання відносин у сфері праці і соціального забезпечення: тези доп. та наук. повідом. учасн. III Міжнар. наук.-практ. конф*. Харків : Кросроуд. 2011. 540 с.

2. Шумило М.М. Міжнародні стандарти в сфері соціального захисту. *Університетські наукові записки*. 2012. № 3. С. 243–249.

3. Малюга Л.Ю. Європейські соціальні стандарти: сучасний стан та шляхи імплементації у соціальне законодавство України**.** *The Journal of Eastern European Law / Журнал східноєвропейського права.* № 48. 2018. С. 70–76.

4. Костюк В.Л. Міжнародні стандарти прав осіб з інвалідністю в умовах правової, соціальної держави: теоретико-правовий аспект. *Актуальні проблеми соціального права в Україні: зб. наук. праць*. Харків : Юрайт. 2017. С. 119–215.

5. Мачульская Е.Е. Право социального обеспечения : учебн. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2011. 575 с.

6. Новосельська І., Котул В. Основне значення міжнародних соціальних стандартів у законодавстві України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 3. С. 95–97.

7. Малюга Л.Ю. Європейські соціальні стандарти в контексті права на соціальний захист в Україні. *Альманах міжнародного права*. 2019. Випуск 22. С. 15–25.

8. Про внесення зміни до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» : Закон України від 17.05.2017 № 2034-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2017. № 24. Ст. 279.

9. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників: Міжнародний документ від 09.12.1989. URL : https: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_044.

10. Москаленко О.В. Європейські стандарти соціального страхування. *Право та інноваційне суспільство*. 2013. № 1. URL : http: nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2013_1_12.

11. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 р. № 2017–III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2017-14#Text.

ОРЛОВСЬКИЙ О. Я.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри приватного права
*(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)*

УДК 349.3:340.132](477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.10

ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті проаналізовано теоретико-правові підходи до розуміння поняття застосування норм права соціального захисту. З'ясовано, що застосування норм є однією з найважливіших форм реалізації права соціального захисту, мірилом його ефективності. Сьогодні можна виокремити три концептуальні підходи до розуміння поняття правозастосування: як особливої форми реалізації норм права, яка здійснюється державними та громадськими організаціями в межах їх компетенції у формі владно-організуючої діяльності з конкретизації норми права; як владної діяльності органів держави чи інших органів, повноваження яких делегує держава, які видають індивідуальні акти на основі норм права; як форми реалізації норм права, яка включає юридично-організаційну діяльність держави із втілення правових норм щодо конкретних суб'єктів. Обґрунтовано, що застосування права не можна розглядати як різновид виключно державної діяльності. Тому правозастосовна діяльність є не тільки процесом реалізації права соціального захисту, а і своєрідним його результатом. Стверджується, що в основі сучасного розуміння застосування норм права соціального захисту повинна лежати доктрина природного права, заснована на цінностях людського життя, людської гідності, свободи та верховенства права. Природне право є частиною соціальної реальності, яка відображає єдині принципи та цінності, що панують у природі та суспільстві. Призначенням правозастосування є сприяння реалізації суб'єктами права соціального захисту їх прав і свобод. Сформульване визначення поняття застосування норм права соціального захисту як діяльності компетентних, спеціально уповноважених органів у сфері соціального захисту щодо розробки, підготовки та прийняття індивідуально визначених рішень у конкретній справі. Розкрито основні ознаки правозастосування у сфері соціального захисту, зокрема: соціальне призначення застосування норм права; зазвичай це владна діяльність, яка породжує правові наслідки та гарантується можливістю застосування санкцій; комплексний характер; наявність декількох послідовних стадій правозастосування; це невід'ємна складова системи соціального захисту; здійснення за встановленою процедурою; наслідком правозастосування є прийняття індивідуальних юридичних рішень у сфері соціального захисту; відображення прийнятих рішень у юридично встановленій формі (актах застосування права соціального захисту).

Ключові слова: *соціальний захист, застосування права, реалізація права, ефективність застосування права, природне право.*

Orlovsky O. Ya. Application of social protection law rules: theoretical and legal aspects

The article under discussion deals with theoretical and legal approaches to understanding the concept of application of social protection law. It has been

ascertained that the application of norms is one of the most important forms of implementation of social protection law, a measure of its effectiveness. Today, there are three conceptual approaches to understanding the concept of law enforcement: as a peculiar form of implementation of the norms of law, which is administered by state and non-state organizations within their competence in the form of government-organizing activities, with the aim of specifying the norms of law; as a power activity of sate and other bodies, whose authorities are delegated by the state and which issue individual acts on the basis of the norms of law; as a form of implementation of the norms of law, which includes state's legal and organizational activities regarding the implementation of the norms of law on specific subjects. In addition, the article justifies that the application of law cannot be regarded as a form of purely state activity. Therefore, enforcement of the norms of law is not only a process of exercising social protection rights, but also its peculiar outcome. The author of the article claims that the doctrine of natural law, based on the values of human life, human dignity, freedom and the rule of law, must be the basis for a modern understanding of the application of social protection law. Natural law is a part of social reality that reflects the common principles and values prevailing in nature and society. The purpose of enforcement of the norms of law is to facilitate the guarantee of natural persons' social security, rghts and freedoms. An attempt has been made to work out the definition of the concept of application of the norms of social protection law as an activity of competent, specially authorized bodies in the field of social protection regarding the development, preparation and adoption of individually determined decisions on a particular case. There have also been revealed the basic features of law enforcement in the field of social protection, in particular: social purpose of the application of the norms of law; as a rule, it is a power activity that produces legal consequences and is ensured the possibility of sanctions; complex nature; the presence of several successive stages of law enforcement; it is an integral part of the social protection system; implementation, according to the envisaged procedure; law enforcement results in individual legal decisions in the field of social protection; the display of the decisions taken in a legally established form (acts of application of social protection rights).

Key words: *social protection, application of law, implementation of law, effectiveness of law application, natural law.*

Вступ. Застосування норм права є однією з найважливіших форм реалізації права, критерієм його дієвості й ефективності. Розробка та впровадження механізму застосування права є необхідною передумовою повноцінного функціонування соціальної держави. Сучасний стан застосування норм права соціального захисту, на жаль, є неефективним та неякісним. Прямим наслідком цього є негативний дисбаланс у врегулюванні соціально-забезпечувальних відносин, диспропорційність і недосконалість всієї системи соціального захисту. Це зумовлює необхідність організації правозастосовної діяльності таким чином, щоб рівень її ефективності максимально повно гарантував соціальну стабільність і соціальний захист.

Постановка завдання. Метою статті є теоретико-правове дослідження природи застосування норм права соціального захисту, аналіз його сутності та визначення ознак.

Результати дослідження. Серед вчених-правників немає єдності у розумінні поняття «застосування права». Зокрема, правозастосуванням вважають форму реалізації права, результатом якої є прийняття управлінських рішень [1, с. 13]. Домінуючою є позиція щодо владного аспекту правозастосовної діяльності, тобто діяльності компетентних органів держави щодо прийняття індивідуально-конкретних розпоряджень. Вчені підкреслюють, що реалізація норм права – це різноманітний процес практичного здійснення правових вимог у діяльності тих чи інших суб'єктів [3, с. 210]. Принципово інша позиція у ряду вітчиз-

няних науковців, які підкреслюють, що, по-перше, йдеться лише про державні органи або інші органи, уповноважені державою, а також і посадових осіб, хоча директор підприємства, правління акціонерного товариства, які накладають дисциплінарні стягнення, не відносяться до державних органів чи посадових осіб цих державних органів, а також до інших органів, яким держава делегує свої повноваження. По-друге, переривання, припинення правопорушень є лише одним із заходів і водночас результатом застосування права, нарівні із запобіганням правопорушенням, покаранням з метою перевиховання або відшкодування заподіяної шкоди тощо. По-третє, правозастосування може мати не лише охоронний, а й регулятивний, виконавчий чи стимулюючий і заохочувальний характер [4, с. 11]. Варто навести позицію відомого вченого В.Г Ротаня, який наголошує, що відсутність наукових досліджень з проблематики правотлумачення і правозастосування веде до прийняття судових рішень, у яких зміст закону тлумачиться не тільки неадекватно, а й всупереч соціальній реальності [5, с. 30]. Вважаємо таку позицію цілком обґрунтованою та справедливою.

М.О. Борисенко розуміє застосування права як одну з багатьох, але однозначно не єдину форму реалізації права. Розмежовуючи поняття «реалізація права» та «застосування» права, автор зауважує, що перше з названих є більш широким і багатогранним, а друге – вужчим, але з притаманними особливостями [6, с. 275]. Ю.П. Пацурківський справедливо виділяє декілька проявів застосування права: 1) особлива форма реалізації права; 2) організаційно-юридична діяльність компетентних органів із метою створення умов, необхідних для реалізації ними таких норм; 3) як категорія, що належить до процесу реалізації та є характерною ознакою його здійснення [7, с. 59]. М.І. Козюбра вважає, що застосування норм права є необхідним, зокрема: коли закріплені нормами права і обов'язки осіб через їх підвищену соціальну значимість, можуть бути реалізовані лише після винесення індивідуально-владного рішення; коли необхідно встановити наявність або відсутність факту, що має юридичне значення (факт інвалідності); якщо скоєно правопорушення і необхідно визначити міру юридичної відповідальності [8, с. 263]. У цьому контексті право на соціальний захист не може бути реалізоване, поки його обсяг не буде визначений судовим рішенням.

Традиційно вчені виділяють правозастосування як найважливішу форму реалізації права. Можна виділити три концептуальні підходи до розуміння поняття правозастосування: як особливої форми реалізації норм права, яка здійснюється державними та громадськими організаціями в межах їх компетенції у формі владно-організуючої діяльності з конкретизації норми права; як владної діяльності органів держави чи інших органів, повноваження яких делегує держава, які видають індивідуальні акти на основі норм права; як форми реалізації норм права, яка включає юридично-організаційну діяльність держави із втілення правових норм щодо конкретних суб'єктів [9, с. 263].

О.М. Юхимюк пропонує розширити термін «правозастосування» через включення до його змісту системи принципів і норм (правил поведінки). Правозастосування, на думку автора, є правовою формою діяльності уповноважених компетентних суб'єктів, спрямована на реалізацію норм і принципів права у конкретних життєвих ситуаціях шляхом винесення індивідуально-конкретних рішень [10, с. 53]. О.Ф. Скакун визначає застосування норм права (правозастосовну діяльність) як владно-організаційну діяльність уповноважених державних органів, організацій та посадових осіб, яка здійснюється у процесуально-процедурному порядку і полягає в реалізації норм права шляхом винесення юридичних рішень щодо конкретних суб'єктів із конкретних питань [11, с. 414]. А. Перепелюк розглядає правозастосування як управлінської, державно-владної, організуючої діяльності компетентних суб'єктів права. Її кінцевим результатом є реалізація правових норм шляхом прийняття індивідуально конкретизованих приписів [12, с. 61].

П.М. Рабінович визначає застосування правових норм як здійснювану компетентними державними органами, уповноваженими на це громадськими об'єднаннями або їх посадовими особами організаційно-правову діяльність, результатом якої є встановлення піднормативних, формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів [13, с. 528]. Однак надалі вчений пише, що «застосування юридичних норм є юридичною

діяльністю компетентних державних органів, їх посадових осіб, а також уповноважених на це законом органів місцевого самоврядування, громадських об єднань і їх посадових осіб, яка полягає у встановленні піднормативних формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації цими суб'єктами таких норм» [14, с. 169].

Вважаємо, що застосування права не можна розглядати виключно як різновид лише державної діяльності. Повною мірою погоджуємося з думкою тих вчених, які вважають правозастосовну діяльність не тільки процесом реалізації права, а й своєрідним його підсумком, результатом [4, с. 16].

У науці права соціального захисту вчені акцентують увагу на тому, що правозастосування дозволяє виявити прогалини в праві та ліквідувати їх шляхом: 1) прийняття правозастосовного піднормативного акта; 2) шляхом удосконалення чи прийняття нової норми права, яка б ліквідувала виявлену у процесі правозастосування прогалину в праві [4, с. 9]. Г.П. Чернявська звертає увагу на специфічну природу процедурних правовідносин у сфері соціального забезпечення, адже у їх межах відповідні уповноважені суб'єкти здійснюють правозастосування. Правозастосуванням, вважає автор, є втручання повноважних суб'єктів у процес правореалізації, який зазвичай не потребує такого втручання, полягає у діях всіх учасників правовідносин, які дотримуються заборон, виконують обов'язки, користуються правами [15, с. 37–38].

Загальнотеоретичні напрацювання стали базою для розуміння правозастосування у науці права соціального захисту та трудового права. У трудовому праві правозастосування вчені розуміють як діяльність державних органів і їх посадових осіб, органів і посадових осіб роботодавця, спеціальних органів, спрямована на виникнення, призупинення, зміну, припинення чи поновлення трудових правовідносин, заохочення працівників та притягнення до дисциплінарної та матеріальної відповідальності, вирішення колективного трудового спору, результатом якої, прийняття індивідуального піднормативного акта, що безпосередньо ми не за собою правові наслідки та встановлює формально обов'язкові індивідуальні правила поведінки персоніфікованих суб'єктів трудового права [4, с. 23].

Домінуючим у науці права соціального захисту стало виключно позитивістське розуміння застосування права, засноване на його державно-владному характері. Позитивістське праворозуміння має державоцентристську спрямованість, орієнтоване на державу, а не на людину. Позитивізм почав посідати домінуючі позиції у правовій науці із утвердженням радянського тоталітаризму. М.М. Шумило справедливо зазначає, що це було спрощене розуміння права і правовідносин. Воно отримало надалі назву вульгарно-матеріалістичного розуміння права [16, с. 51]. За концепціями юридичного позитивізму людина є пасивним об'єктом правотворення, ззовні регламентується варіативність її поведінки. Людині відводиться роль спостерігача за правотворчими процесами та виконавця поставлених державою норм. Наслідком цього, як влучно підкреслює М.І. Козюбра, є відокремлення людини від правових явищ, її своєрідна ізоляція від правових процесів [8, с. 46]. На принципово інших позиціях ґрунтується доктрина природного права. Р.О. Гаврилюк із цього приводу пише: «природно-правова традиція правопізнання нині стала витребуваною життям сильніше, ніж будь-коли раніше. Природне розуміння права є надзвичайно важливою умовою продовження існування людської цивілізації. Антропоцентризм іманентно містить у собі вимогу співрозмірності соціальних перетворень людини й окреслює людиновимірні межі втручання влади у людське буття» [17, с. 757]. Сьогодні простежується відродження звернення до природного права як частини соціальної реальності, яка відображає єдині принципи та цінності, що панують у природі та суспільстві. Такий підхід відображено і у рішеннях Конституційного Суду України, який вважає, що право не обмежується законодавством як однією з його форм, а охоплює й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, звичаї, традиції, принципи права тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Це заперечує винятково формальний підхід до розуміння права та передбачає виявлення нових, сутнісних його властивостей [18, с. 292].

На нашу думку, в основі сучасного розуміння застосування норм права соціального захисту повинні лежати комунікативні концепції права, в основу яких покладено принцип

інтерсуб'єктивності, взаємодії людей. Тому вивчення права як людського феномену, тобто права, що створюється людьми, спрямоване на забезпечення нормальної їх життєдіяльності та здійснюється людьми, є, як М.І. Козюбра, «людським правом» [8, с. 48] – одне з основних завдань сучасної теорії права і права соціального захисту зокрема.

О.Ю. Говорухіна зазначає, що правозастосування у сфері соціального забезпечення характеризується як загальними ознаками застосування права, так і ознаками, притаманними лише застосуванню норм права соціального захисту. Вчена виділяє дві основні форми правозастосування – оперативно-виконавчу, де існують регулятивні відносини і застосовуються диспозиції норм права, і правоохоронну, де існують охоронні відносини та застосовуються правові санкції [19, с. 7]. Натомість М.І. Козюбра справедливо зауважує, що реалізація і застосування норм права у вітчизняному загальнотеоретичному правознавстві зазвичай розглядається як обезлюднений («безлюдний») процес [8, с. 234]. Людина переважно виступає не як автономний і творчий суб'єкт, а фактично як об'єкт права, нерідко навіть тоді, коли йдеться про захист прав і свобод людини [20, с. 486]. Варто погодитися із твердженням вченого, що за усталеними формами реалізації норм права та традиційною позитивістською термінологією завжди стоять живі люди з їх індивідуальними особливостями – персональним досвідом, світоглядом, менталітетом, стилем мислення тощо. І саме від них залежить ступінь втілення вимог норм права в життя, тобто перетворення їх з абстрактної моделі поведінки на реальну, фактичну норму, інакше кажучи, з належного в наявне [8, с. 235].

О.В. Легка пропонує чітко розмежовувати застосування норм права як форму владного індивідуально-правового регулювання від виконання, дотримання і використання як форм саморегуляції учасниками реалізації правових норм власної поведінки. Вчена вважає, що правильніше вважати застосування норм права як спосіб забезпечення їх правореалізації у всіх випадках і видах правозастосовної діяльності [2, с. 12].

В основі правозастосування, справді, лежить владна діяльність, яка породжує імперативні правові наслідки і гарантується можливістю застосування санкцій. Проте сучасне право соціального захисту ґрунтується на оптимальному поєднанні імперативного та диспозитивного способів правового регулювання соціально-забезпечувальних відносин. Важливість державної складової частини правозастосування не піддається сумніву, однак сучасний механізм надання соціального забезпечення та соціальних послуг зумовлює все більш ширше використання недержавних форм і методів врегулювання відносин між суб'єктами. Ознакою правозастосування у сфері соціального захисту є також його здійснення лише уповноваженими на це суб'єктами. Вважаємо за недоцільне виокремлювати домінуюче становище органів влади у процесі правозастосування. Адже правозастосовні повноваження можуть делегуватись також суб'єктам, наділеним публічними функціями. Наступною ознакою правозастосування є те, що воно виступає невід'ємною складовою загальної правової системи соціального захисту. Без правозастосування неможливе ефективне регулювання соціально-забезпечувальних відносин. Тому застосування норм права соціального захисту є важливим фактором, який суттєво впливає на правове регулювання відносин у сфері соціального захисту. Застосування норм права соціального захисту має комплексний характер, адже здійснюється паралельно з іншими формами реалізації права, інколи навіть перетинається з ними. Суб'єкт правозастосування не лише безпосередньо застосовує норми права соціального захисту, але одночасно зобов'язаний використовувати норми матеріального і процесуального права, щоб максимально реалізувати принцип законності у правозастосовній діяльності. Крім того, застосування норм права соціального захисту є індивідуальною діяльністю, тобто вирішенням конкретної справи, аналізом окремого страхового випадку. Правозастосування передбачає прийняття індивідуальних приписів, які мають конкретного соціального адресата і розраховані на врегулювання окремої правової ситуації. Важливою ознакою правозастосування є його здійснення за встановленою процедурою, яка регламентована правом соціального захисту. Поведінка суб'єктів чітко регламентована, визначена правовими рамками та формами, строками і процедурно формалізована. Це надає йому ефективності, зрозумілості та впорядкованості. Наслідком застосування норм права

соціального захисту є правозастосувальні акти, які є правовим засобом надання певним велінням статусу індивідуальних приписів.

Висновки. Застосування норм права соціального захисту – це діяльність компетентних, спеціально уповноважених органів у сфері соціального захисту щодо розробки, підготовки та прийняття індивідуально визначених рішень у конкретній справі. Основними ознаками правозастосування у сфері соціального захисту є: соціальне призначення застосування норм права; як правило, це владна діяльність, яка породжує правові наслідки і гарантується можливістю застосування санкцій; комплексний характер; наявність декількох послідовних стадій правозастосування; це невід'ємна складова частина системи соціального захисту; здійснення за встановленою процедурою; наслідком правозастосування є прийняття індивідуальних юридичних рішень у сфері соціального захисту ; відображення прийнятих рішень у юридично встановленій формі (актах застосування права соціального захисту). В основі ознак правозастосування у сфері соціального захисту повинна лежати теза про те, що воно є стадією реалізації норм права соціального захисту. Виходячи якраз із людиноцентристського спрямування сучасної доктрини права, призначенням правозастосування є сприяння реалізації суб'єктами права соціального захисту їх прав і свобод. Сучасні правопізнавальні процеси об'єктивно зумовлюють необхідність перегляду усталеного позитивістського підходу до розуміння застосування норм права. У центрі правозастосовної діяльності у праві соціального захисту повинна перебувати людина, яка прагне задовольнити життєві потреби – забезпечити гідний рівень життя, пенсійного забезпечення, соціальних послуг, медичного обслуговування тощо. Саме від соціальних потреб людини залежить ефективність втілення вимог норм права соціального захисту у соціально-правову дійсність, тобто перетворення їх з абстрактної моделі поведінки на реальну, фактичну норму.

Список використаних джерел:

1. Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. Москва : Юристъ, 2001. 776 с.

2. Легка О.В. Застосування норм права як спосіб організації реалізації норм права. URL: file:///C:/Users/%D0%AF/Desktop/%D0%9A%D1%83%. С. 12–14.

3. Теорія держави і права : навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, Є.Л. Лисенков та ін. ; за заг. ред. С.Л. Лисенкова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

4. Проблеми застосування трудового та пенсійного законодавства : монографія / Н.М. Хуторян, Я.В. Сімутіна, М.М. Шумило та ін. Київ : Ніка-Центр, 2015. 316 с.

5. Ротань В.Г. Дослідження проблем правотлумачення і правозастосування як актуальна задача науки трудового права. *Трудове законодавство: шляхи реформування* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м Харків 12 квітня 2013 р.) / за заг. ред. К.Ю Мельника / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2013. С. 28–31.

6. Борисенко М.О. Поняття та форми реалізації права. URL: www.pap.in.ua. С. 274–276.

7. Пацурківський Ю.П. Реалізація права: поняття, зміст, співвідношення з суміжними категоріями. *Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство».* 2012. Вип. 636. С. 59–64.

8. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2015. 392 с.

9. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

10. Юхимюк О.М. Співвідношення понять «правозастосування» та «застосування норм права». *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 53–56.

11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, 2016. 524 с.

12. Перепелюк А. Природа правозастосування як елемента правової системи. *Юридичні і політичні науки*. 2011. № 53. С. 59–64.

13. Рабінович П.М. Застосування правових норм. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Українська енциклопедія імені М.П. Бажана, Т. 2. 1999. 744 с.

14. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навчальний посібник. Львів : Край, 2008. 224 с.

15. Чернявська Г.П. Процедурні правовідносини соціального забезпечення : дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2014. 21 с.

16. Гаврилюк Р.А. Методологическая традиция доктрины естественного права : монография. Черновцы : Черновицкий нац. ун-т, 2012. 788 с.

17. Шумило М.М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с.

18. Грищук О.В., Попов Д.І. Застосування природного права під час здійснення судового угляду: філософсько-правовий вимір. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 291–299.

19. Говорухина Е.Ю. Применение норм права социального обеспечения: вопросы теории и практики : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург, 2006. 24 с.

20. Честнов И.Л. Постклассическая теория права : монография. Санкт-Петербург : Издательский Дом «Алеф-Пресс», 2012. 650 с.

ПРУДНИКОВ В. А.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри трудового права
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.11

ТРУДОВА ФУНКЦІЯ ПРАЦІВНИКА – ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗМІСТУ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

У статті розглянуто трудову функцію працівника як важливий елемент трудового договору, без якого неможливо визначити його зміст, встановити взаємні права й обов'язки сторін договору, як підґрунтя реалізації конституційного права на працю.

Зроблено висновок, що трудова функція є правовою формою, яка опосередковує всі інші умови змісту трудового правовідношення, тобто є підґрунтям для визначення інших умов праці конкретного працівника; однією з основних умов трудового договору, що визначається шляхом установлення сторонами трудового договору професії, спеціальності, кваліфікації та посади для певного працівника на конкретному підприємстві, в установі чи організації. Без визначення трудової функції трудовий договір не може бути укладений, отже, не можуть виникнути трудові правовідносини. Вона виступає правовою формою, яка опосередковує всі інші умови змісту трудових правовідносин, тобто є підґрунтям для визначення інших умов праці конкретного працівника.

Зазначено, що конкретизація трудової функції має велике практичне значення, оскільки особа не тільки зобов'язана виконувати певну роботу, а й має право вимагати від роботодавця її надання. Визначеність трудової функції дозволяє окреслити конкретне коло прав і обов'язків сторін трудового договору, сприяє правильній та науково обґрунтованій організації праці тощо. Роботодавець не має права доручати працівникові завдання, яке не належить до його трудової функції, не має права змінювати трудову функцію без згоди працівника. Точне визначення трудової функції також має значення під час встановлення режиму робочого часу, конкретної тривалості часу відпочинку, відповідних пільг і переваг залежно від роду виконуваної роботи.

Наголошено на необхідності внесення до структури нового Трудового кодексу України окремих статей «Зміст трудового договору» та «Трудова функція працівника».

Ключові слова: *працівник, роботодавець, трудовий договір, зміст трудового договору, трудова функція.*

Prudnykov V. A. Labor function of the employer – the main element of the contents of the labor contract

The article considers the labor function of an employee as an important element of an employment contract, without which it is impossible to determine its content, to establish the mutual rights and obligations of the parties to the contract, as a basis for the realization of the constitutional right to work.

It is concluded that the job function is a legal form that mediates all other conditions of the content of the employment relationship, that is, the basis for determining other working conditions of a particular employee; one of the basic conditions of an employment contract, which is determined by the establishment by the parties of an employment contract of a profession, specialty, qualification and position, for a particular employee at a particular enterprise, institution or organization. Without defining the employment function, the employment contract cannot be concluded and, accordingly, the employment relationship cannot arise. It acts as a legal form that mediates all other conditions of the content of the employment relationship, that is, the basis for determining other working conditions of a particular employee.

It is stated that the specification of the work function is of great practical importance, since the person is not only obliged to perform certain work, but also has the right to request the employer to provide it. Defining the job function allows you to outline the specific range of rights and obligations of the parties to the employment contract, promotes the correct and scientifically sound organization of work, etc. The employer has no right to assign an employee a job that does not belong to his job function, he has no right to change the job function without the employee's consent. Accurate determination of the work function is also important in establishing the mode of working time, the specific length of rest time, the corresponding benefits and benefits, depending on the type of work performed.

It was emphasized the need to include in the structure of the new Labor Code of Ukraine separate articles "Content of the employment contract" and "Labor function of the employee".

Key words: *employee, employer, employment contract, content of employment contract, job function.*

Вступ. Чинна Конституція України закріпила соціальну модель розвитку держави, основним напрямом діяльності якої є забезпечення прав, свобод та інтересів людини. Про пріоритетність курсу соціального розвитку України свідчить укладення Угоди про асоціацію

з Європейським Союзом, що означає не тільки прийняття Україною зобов'язань із забезпечення прав і свобод людини, а й утілення в життя європейських стандартів цих прав і свобод. Як зазначає Н.М. Швець, держава, яка прагне досягти стабільного рівня розвитку й добробуту в суспільстві, високих демократичних стандартів організації суспільства, високих економічних здобутків і благополуччя населення країни, повинна гарантувати і захищати права та законні інтереси своїх громадян, соціально-трудові також. Рівень демократизації держави на міжнародній арені багато в чому визначається обсягом прав громадян і ступенем їх реалізації [1, с. 3–4].

В умовах ринкових методів господарювання, з одного боку, здійснюється демократизація виробничих відносин і збільшується обсяг соціально-економічних прав працівників, крім того, усе більше змінюється механізм правового регулювання трудових відносин. З іншого боку, водночас правовий механізм набуває децентралізованого характеру, а становище працівника значною мірою залежить від роботодавця, тому необхідно протидіяти на законодавчому рівні цій залежності та цьому впливу, напрацьовувати шляхи посилення гарантій трудових прав у складних ринкових умовах і різних організаційно-правових формах здійснення господарської діяльності. Серед широкої низки таких важелів неабияке значення має чітке визначення трудової функції працівника.

Сьогодні основними завданнями трудового законодавства, зокрема і щодо визначення трудової функції є: (1) чітке і прозоре визначення прав і обов'язків працівника і роботодавця; (2) зменшення оціночних понять і максимальне усунення зі змісту трудового законодавства таких положень, як «виключний випадок», «як правило», які надають можливість роботодавцю зловживати, а в окремих випадках напряму порушувати права працівника; (3) забезпечення працівникам мінімуму трудових гарантій, які в подальшому можуть збільшуватися на рівні підприємств (установ, організацій) за угодою сторін; (4) розширення сфери договірного і локального регулювання трудових відносин; (5) позбавлення органів державної влади й управління права за допомогою відомчого нормотворення зменшувати чи погіршувати права працівників.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути особливості трудової функції працівника як важливого елемента трудового договору, без якого неможливо визначити зміст трудового договору, встановити взаємні права й обов'язки його сторін.

Результати дослідження. У царині праці, сфері виробництва та взаєминах працівника і роботодавця рівень демократизації та гарантованості трудових прав багато в чому характеризується такою категорією, як «трудова функція», яка є одним з основних елементів у структурі змісту трудового договору, підґрунтям реалізації конституційного права на працю.

Правники постійно звертають увагу на актуальність проблематики щодо трудової функції, яка є одним зі складних питань під час визначення змісту трудового договору. На їхню думку [2, с. 302], серед найбільш дискусійних і складних у науці трудового права було й залишається питання про зміст і структуру трудової функції працівника – однієї з обов'язкових умов трудового договору (контракту). Зазначене питання зазвичай розглядається крізь призму характеристики змісту системи необхідних (обов'язкових) умов трудового договору – центрального інституту системи галузі трудового права. Однією із причин, що зумовлює різні підходи серед науковців, є та обставина, що перелік узагалі умов, зокрема й необхідних (обов'язкових), уже тривалий період (по суті, з моменту ухвалення Кодексу законів про працю Української Радянської Соціалістичної Республіки у грудні 1971 р.) залишається законодавчо не визначеним. Тому характеристика змісту трудового договору, його структури та складових частин є результатом лише «доктринального тлумачення ст. 21 Кодексу законів про працю».

У наукових джерелах слушно звертається увага на те, що трудова функція має чи не найбільше значення в системі трудових правовідносин, оскільки є своєрідним стрижнем, навколо якого згуртовано всі інші елементи трудових зв'язків (які й визначаються у змісті трудового договору під час встановлення взаємних прав і обов'язків), виступає централь-

ною умовою трудового договору. У багатьох випадках поняття трудової функції збігається з роботою за певною професією, спеціальністю або посадою. Вказана функція є не будь-якою індивідуально визначеною роботою, а сукупністю трудових операцій, які об'єднуються спеціальністю, професією, кваліфікацією чи посадою [3, с. 91].

Інтенсивне проведення правової реформи в соціально-економічній сфері, ухвалення низки законодавчих актів у царині праці ставить перед науковцями завдання системних підходів до вивчення правових явищ. Н.Б. Болотіна аргументовано зазначала, що під час дослідження складного питання щодо трудової функції необхідно виходити з того, що трудова діяльність працівника, яка відбувається в рамках трудового договору, характеризується такими правовими ознаками: це праця юридично несамостійна, така, що має місце в рамках певного підприємства, установи, організації або підприємницької діяльності окремого громадянина; не на свій страх і підприємницький ризик, а шляхом виконання в роботі вказівок і розпоряджень власника (або уповноваженого ним органу) і під гарантовану оплату; а також передбачаються такі умови: виконання роботи певного виду; трудовий договір укладається зазвичай на невизначений час і лише у випадку, встановленому законом, – на певний термін; здійснення трудової діяльності відбувається зазвичай у колективі працівників конкретного підприємства (установи, організації); виконання трудових обов'язків здійснюється протягом установленого робочого часу й певних норм праці; отримання від роботодавця в установлені терміни грошової винагороди за роботу, що виконується (у встановлені конкретні терміни); забезпечення роботодавцем соціально-економічних гарантій у встановлених законодавством випадках; участь роботодавця у фінансуванні соціального страхування працівника [4, с. 203].

Необхідно акцентувати увагу на тому, що трудова функція є головною умовою трудового договору, яка не може бути змінена ні працівником, ні роботодавцем в односторонньому порядку, постійність якої є однією з фундаментальних засад трудового права та демократичного функціонування суспільства. Це означає, що без досягнення угоди про трудову функцію між зазначеними суб'єктами трудовий договір узагалі не може бути укладений і не може існувати. Водночас варто зазначити, що як за укладення трудового договору, так і у процесі його функціонування (тобто виконання конкретної роботи за певною спеціальністю, кваліфікацією, посадою) сторонами може бути обумовлене суміщення професій (посад), розширення зони обслуговування, збільшення (або зменшення) обсягу дорученої роботи (чи завдання), виконання нарівні з основною роботою обов'язків тимчасово відсутнього працівника, навчання працівника, як попереднє, так і протягом трудової діяльності тощо.

Необхідно зазначити, що тривалий час, зокрема й за роки незалежності України, поняття трудової функції не переглядалося, незважаючи на те, що в економіці й суспільстві відбулося чимало змін. Так, в умовах ринкової економіки, інноваційного розвитку й запровадження новітніх технологій з'являються нові спеціальності, пред'являються сучасні вимоги щодо виконуваної роботи, професійних якостей працівників, до рівня їхньої кваліфікації (рівня навичок, умінь, знань) тощо. А тому невипадково актуалізується питання щодо системного науково-теоретичного дослідження структури й основних засад наукової доктрини стосовно змісту трудового договору, визначення й обґрунтування на цій підставі єдиної системи ознак трудової функції працівника, що є підґрунтям для підвищення гарантій прав працівника.

На жаль, чинне законодавство України про працю не містить визначення поняття «зміст трудового договору», не визначає його структуру, а також не надає тлумачення досліджуваної нами правової категорії «трудова функція працівника». Варто підкреслити, що у проєкті Трудового кодексу України зроблено першу спробу сформулювати категорію «зміст трудового договору», що є позитивним моментом в законопроєкті, тобто на законодавчому рівні вперше визначено зміст трудового договору, закріплено перелік умов, що визначають права й обов'язки його сторін [5].

Щодо тлумачення правової категорії «трудова функція працівника» у наукових джерелах, то методологічно правильними визнано підходи Н.Б. Болотіної, яка слушно зазначала, що

трудова функція визначається угодою сторін, тобто обидві сторони беруть участь в обговоренні її змісту шляхом установлення у трудовому договорі професії, спеціальності, кваліфікації для працівника і посади для службовця. Учена підкреслювала, що трудова функція є головною умовою трудового договору, вона не може бути змінена в односторонньому порядку. Як під час укладання трудового договору, так і у процесі роботи може бути обумовлене суміщення професій (посад), розширення зони обслуговування або зменшення обсягу роботи, виконання поряд з основною роботою обов'язків тимчасово відсутнього працівника [6, с. 42].

Цікавим є підхід до трудової функції А.М. Юшко, яка розглядає зазначену категорію як певну сукупність установлених угодою сторін завдань і обов'язків певної складності, обмежених професією (спеціальністю), довідником кваліфікаційних характеристик чи іншим розсудом сторін. Що стосується таких трудових обов'язків працівників, як чесно і сумлінно працювати, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника, дбайливо ставитися до його майна та інших (ст. 139 Кодексу законів про працю), вони не охоплюються поняттям «трудова функція», оскільки встановлені в законі, мають загальний характер і поширюються на всіх працівників, незалежно від того, яку роботу вони виконують [7, с. 34].

Занадто широке тлумачення досліджуваної категорії пропонує Ю.П. Дмитренко. З одного боку, зазначений науковець правильно підкреслює, що нинішні економічні відносини спричинили появу підприємств із різними формами власності, зумовили зміни на ринку праці та привели до ухвалення великого масиву нових нормативно-правових актів, які регулюють трудові відносини. З іншого боку, він недостатньо обґрунтовано й занадто довільно зазначає, що трудова функція – робота, яку виконуватиме працівник, коло його повноважень і обов'язків. Трудова функція службовців визначається найменуванням посад, які передбачені структурою і штатним розкладом державного органу чи підприємства, установи, організації [8, с. 9, 200–206]. Така позиція не повною мірою розкриває сутність (і структуру) трудової функції, в окремих випадках може розмивати саме поняття трудової функції та її значення, оскільки повноваження працівника можуть бути і в суспільній діяльності (наприклад, він є членом двох чи трьох профспілкових організацій, організації боротьби за екологічне майбутнє, Червоного Хреста тощо) та ін. Такий підхід може призвести до зменшенню широкого кола гарантій працівника під час установлення трудової функції (зокрема, і в питаннях щодо визначеності трудової функції), тому визначена позиція потребує уточнення та конкретизації.

Цілком підтримуємо позицію Г.С. Гончарової, В.В. Жернакова та С.М. Прилипка, які обґрунтовано доводять, що трудова функція являє собою одну з основних умов трудового договору і визначається шляхом установлення сторонами трудового договору професії, спеціальності, кваліфікації і посади, за якою буде працювати певний працівник на конкретному підприємстві, в установі, організації. Без визначення трудової функції трудовий договір не може бути укладений, отже, не можуть виникнути трудові правовідносини [9, с. 60–61].

Отже, трудова функція є правовою формою, яка опосередковує всі інші умови змісту трудового правовідношення, тобто є підґрунтям для визначення інших умов праці конкретного працівника. Якщо трудова функція пов'язана, наприклад, із роботою зі шкідливими умовами праці, то у працівника виникає право на додаткову відпустку, на отримання спеціального харчування (і одягу), на певні доплати до заробітної плати, на пільги і переваги (наприклда, щодо визначення розміру чи віку пенсії) тощо.

Конкретизація трудової функції має велике практичне значення, оскільки особа не тільки зобов'язана виконувати певну роботу, а й має право вимагати від роботодавця її надання. Визначеність трудової функції дозволяє окреслити конкретне коло прав і обов'язків сторін трудового договору, сприяє правильній і науково обґрунтованій організації праці тощо. Укладаючи трудовий договір, сторони передусім обов'язково визначають характер і зміст тієї конкретної роботи, яку повинен виконувати працівник. Тому в тексті трудового договору вказуються найменування професії, спеціальності, посади, кваліфікації, якими визначається обумовлена угодою сторін конкретна трудова функція працівника.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищенаведеному, можемо констатувати, що трудова функція є однією з основних умов трудового договору й визначається шляхом установлення

сторонами трудового договору професії, спеціальності, кваліфікації та посади для певного працівника на конкретному підприємстві, в установі чи організації. Без визначення трудової функції трудовий договір не може бути укладений, отже, не можуть виникнути трудові правовідносини. Вона виступає правовою формою, яка опосередковує всі інші умови змісту трудових правовідносин, тобто є підґрунтям для визначення інших умов праці конкретного працівника.

Конкретизація трудової функції має велике практичне значення, оскільки особа не тільки зобов'язана виконувати певну роботу, а й має право вимагати від роботодавця її надання. Визначеність трудової функції дозволяє окреслити конкретне коло прав і обов'язків сторін трудового договору, сприяє правильній і науково обґрунтованій організації праці тощо. Роботодавець не має права доручати працівникові завдання, які не належить до його трудової функції, не має права змінювати трудову функцію без згоди працівника. Точне визначення трудової функції також має значення під час установлення режиму робочого часу, конкретної тривалості часу відпочинку, відповідних пільг і переваг залежно від роду виконуваної роботи.

Наголошено на необхідності внесення до структури нового Трудового кодексу України окремих статей «Зміст трудового договору» та «Трудова функція працівника».

Список використаних джерел:

1. Швець Н.М. Право на страйк та умови його реалізації : монографія. Харків : Право, 2009. 224 с.

2. Лавріненко О.В. Трудова функція працівника як обов'язкова умова трудового договору: теоретико-прикладні аспекти та шляхи вдосконалення загального й спеціального законодавства України про працю. *Форум права*. 2009. № 1. С. 301–328. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09lovupp.pdf.

3. Гевел О.І. Трудова функція та порядок її визначення. *Право України*. 2002. № 4. С. 89–93.

4. Болотіна Н.Б. Трудове право України : підручник. Київ : Вікар, 2005. 725 с.

5. Проект Трудового кодексу України від 27 грудня 2014 р. № 1658. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

6. Болотіна Н.Б. Трудовий договір за законодавством України. Київ, 2002. 124 с.

7. Юшко А.М. Переведення на іншу роботу : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 1999. 228 с.

8. Дмитренко Ю.П. Трудове право України : підручник. Київ : Юрінком-Інтер, 2009. 624 с.

9. Гончарова Г.С., Жернаков В.В. Прилипко С.Н. Трудовое право Украины в вопросах и ответах : учебно-справочное пособие / под ред. В.В. Жернакова. 5-е изд., перераб. и доп. Харьков : Одиссей, 2007. 664 с.

РАЙКО М. С.,
здобувач кафедри правознавства
(Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

УДК 349.22
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.12

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ: ЗАГАЛЬНОСВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ

У статті проаналізовано базові міжнародно-правові документи в царині оплати праці та виокремлено основні критерії міжнародно-правового регулювання оплати праці. Констатовано наявність ґрунтовного масиву міжнародно-правових актів, спрямованих на регламентування оплати праці найманих працівників. Зроблено висновок, що за сучасних реалій для розвитку й удосконалення правового регламентування питань оплати праці міжнародним нормам і загальновизнаним принципам міжнародного права належить знайти чітке закріплення в нормах українського трудового законодавства. Тобто їх необхідно віддзеркалювати в нормативних актах, які можуть конкретизуватися й розвиватися в бік покращення правового становища працюючих, що насамперед дозволить уникнути багатьох помилок у впорядкуванні питань з оплати праці, а також надасть можливості сформулювати пропозиції з удосконалення чинного законодавства.

Зазначено, що однією з основних цілей діяльності міжнародних організацій є створення таких гарантій заробітної плати, які забезпечать задовільні умови життя людини. До основних критеріїв міжнародно-правового регулювання оплати праці віднесено такі: (а) основоположним принципом у цій сфері є принцип соціальної справедливості та законності; (б) кожний, хто працює, має право на справедливу й задовільну винагороду, яка забезпечує гідне існування як самої людини, так і її сім'ї; (в) будь-які відрахування із заробітної плати та виплати дозволяються лише за умов і в межах, продиктованих національним законодавством або визначених у колективних договорах; (г) доступність і достовірність інформації щодо оплати праці для всіх зацікавлених осіб, насамперед для працівників; (ґ) обов'язковість загального звіту членів Міжнародної оранізації праці щодо впровадження положень у національне законодавство та виконання обов'язків у разі як ратифікації, так і нератифікації конвенції; (д) можливість денонсування конвенцій після закінчення певного терміну.

Ключові слова: *міжнародні організації, міжнародно-правові документи, оплата праці, заробітна плата, винагорода, працівник, роботодавець.*

Rayko M. S. Legal regulation of labor payment: general world trends

The article analyzes the basic international legal documents in the field of remuneration and outlines the basic criteria of international legal regulation of remuneration. It has been established that there is a solid array of international legal acts aimed at regulating the remuneration of employees. It is concluded that in the current realities for the development and improvement of the legal regulation of issues of remuneration of international norms and generally recognized principles of international law, it is necessary to find a clear consolidation in the norms of the Ukrainian labor legislation. That is, they should be reflected in regulations that can be specified and developed in order to improve the legal position of employees,

which, first of all, will avoid many mistakes in the regulation of pay issues, and will also provide opportunities to formulate proposals to improve the current legislation.

It is noted that one of the main goals of the activities of international organizations is the creation of such wage guarantees that will provide satisfactory living conditions. The main criteria for international legal regulation of remuneration include the following: (a) the fundamental principle in this area is the principle of social justice and legality; (b) every employee is entitled to a just and satisfactory remuneration that ensures the decent existence of both the individual and his family; (c) any deductions from wages and salaries are only permitted under such conditions and to the extent required by national law or as defined in collective agreements; (d) the availability and reliability of information regarding remuneration for all interested parties, first and foremost, for employees; (e) the obligation of the ILO Members' general report to implement the provisions of national law and fulfill their obligations both in the case of ratification of the Convention and of non-ratification; (f) the possibility of denunciation of conventions after a certain period.

Key words: *international organizations, international legal documents, remuneration, wages, remuneration, employee, employer.*

Вступ. Кардинальні зміни в політичному й економічному житті нашого суспільства, проголошення однією з основних суспільних цілей побудови правової держави вимагають, щоб нові законодавчі акти, що розробляються й ухвалюються нормотворчими органами нашої держави, відповідали найвищим вимогам, загальносвітовим стандартам прав людини та міжнародним нормам трудового права. Адже саме поняття правової держави передбачає, серед іншого, прерогативу міжнародного права над внутрішнім, верховенство загальнолюдських цінностей. За ратифікаціїї міжнародних договорів і конвенцій, що регламентують права людини та громадянина, із міжнародного трудового права повинні втілюватися найпрогресивніші норми, що відповідають інтересам людини та дозволяють забезпечити реалізацію всіх прав і свобод, закріплених у Конституції України.

Особливістю міжнародно-правового регулювання праці є те, що норми міжнародних актів регулюють не безпосередні трудові відносини, а встановлюють певні стандарти в галузі праці, які через їх імплементацію в національному законодавстві кожної країни, що бере в них участь, конкретизуються й наділяються певним правовим механізмом реалізації. Характерними прикладами тут можуть бути визначення поняття права на працю, примусової праці, достатнього життєвого рівня тощо [1, с. 34].

Однією з нагальних проблем щодо вдосконалення трудового законодавства є необхідність узгодження законодавства про реалізацію права на оплату праці з міжнародно-правовими нормами. Для вирішення цієї проблематики необхідні аналіз загальносвітових тенденцій правового регулювання оплати праці й опрацювання загальновизнаних міжнародних норм і стандартів у цій царині.

Варто погодитися з Я.В. Сімутіною, яка зазначає, що дослідження міжнародного законодавства з метою використання позитивного досвіду правового регулювання винагороди за працю у трудових відносинах, а також гармонізація законодавства України з міжнародним законодавством, що є необхідною умовою для входження України до міжнародних організацій, зокрема до Європейського Союзу, свідчать, що міжнародні норми, присвячені питанням заробітної плати, активно впливають на національне законодавство, визначають його принципи і напрями [2, с. 149].

У зв'язку із зазначеним питання регулювання прав працівників на оплату праці, узгодження їх із міжнародними стандартами не тільки не втрачає своєї актуальності, а в умовах інтеграції України в європейську спільноту, узгодження норм трудового законодавства, зокрема і з питань оплати праці, зі світовими загальноприйнятими вимогами і стандартами потребує належного вивчення та своєчасного врахування.

Проблема міжнародно-правового регулювання оплати праці висвітлена у працях таких учених, як: Е.М. Аметистов, В.М. Андріїв, Б.С. Беззуб, М.Д. Бойко, С.В. Вишновецька, Ю.Ю. Гаврилова, І.Я. Кисельов, Т.П. Шевчук, О.М. Ярошенко й ін. Однак складний і багатоаспектний характер зазначеної проблематики зумовлює актуальність подальших ґрунтовних наукових досліджень у цьому напрямі.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз базових міжнародно-правових документів у царині оплати праці, виокремлення основних критеріїв міжнародно-правового регулювання оплати праці.

Результати дослідження. Міжнародно-трудові стандарти виступають основними досягненнями міжнародно-правового регулювання праці, вони є угодами держав із питань застосування найманої праці, захисту інтересів трудящих, охорони й оплати їхньої праці. На думку Т.П. Шевчука, міжнародно-правові стандарти у сфері праці і трудових відносин – це впорядкована система міжнародних норм і принципів, розроблених на засадах взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних: (а) з окресленням і закріпленням основних прав людини у цій царині; (б) регламентуванням найманої праці та її окремих умов; (в) захистом індивідуальних і колективних інтересів працюючих; (г) закріпленням основного правового статусу працівників-мігрантів; (ґ) регулюванням праці окремих категорій працівників; (д) формуванням соціальної політики й визначенням її пріоритетів [3, с. 524].

Отже, міжнародно-правові стандарти оплати праці – це загальновизнані світовим співтовариством соціальні норми й нормативи тривалої дії або їх комплекс, які закріплюють перелік прав людини в царині оплати праці, визначають їхній обсяг і зміст, указують на порядок реалізації, щодо яких можливе застосування заходів міжнародного впливу й контролю.

Основними розробниками міжнародно-правових стандартів оплати праці є міжнародні організації універсального (Організація Об'єднаних Націй), спеціалізованого (Міжнародна організація праці (далі – МОП)) й регіонального характеру (Європейський Союз, Рада Європи).

До базових міжнародно-правових документів у царині оплати праці варто віднести такі:

– Загальну декларацію прав і свобод людини та громадянина 1948 р. [4], відповідно до ч. 3 ст. 23 якої працівник має право на справедливу та задовільну винагороду, яка забезпечує гідне існування його самого та його родини та яка, у разі необхідності, доповнюється іншими засобами соціального захисту;

– Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 1968 р. [5], згідно з яким держави визнають право на працю, що включає право кожної людини на одержання можливості заробляти собі на життя працею, на яку вона вільно погоджується (ст. 6), а також право на справедливі та сприятливі умови праці, що включає винагороду, яка б забезпечила як мінімум усім працюючим справедливу заробітну плату та рівну винагороду за труд рівної цінності без будь-якої різниці, задовільне існування для них та їхніх сімей) (ст. 7);

– Європейську соціальну хартію (переглянуту), яка набрала чинності 1 лютого 2007 р. [6], у ст. 4 якої визначена першочергова мета міжнародного рівня – забезпечення ефективної реалізації права на справедливу винагороду за працю, що є ключовим елементом соціальної справедливості. Один зі способів досягнення цієї мети – визнання права працівників на підвищений розмір оплати понаднормової роботи, за винятком деяких особливих випадків, які зазвичай пов'язані із привілейованим правовим становищем окремих категорій працівників, до яких можна віднести осіб, які обіймають керівні посади в організаціях і на підприємствах. Для забезпечення ефективного здійснення права на справедливу винагороду держави-учасниці зобов'язалися визнати право всіх працюючих: (а) на винагороду, яка забезпечує їм і їхнім сім'ям достатній життєвий рівень; (б) на підвищену ставку винагороди за роботу в надурочний час з урахуванням винятків, передбачених для окремих випадків; (в) чоловіків і жінок на рівну винагороду за працю рівної цінності; (г) на розумний строк попередження про звільнення з роботи; а також дозволити відрахування із заробітної плати тільки на умовах і в розмірах, передбачених національними законами або правилами чи встановленими колективними договорами або арбітражними рішеннями.

Поряд із нормотворчою діяльністю Організації Об'єднаних Націй чи не найбільше значення в системі міжнародно-правового регулювання оплати праці мають правові гарантії, перед-

бачені в нормативно-правових актах Міжнародної організації праці. Зокрема, особливе місце належить конвенціям і рекомендаціям цієї організації, які присвячені в основному процедурам і принципам установлення державного мінімуму заробітної плати, забезпечення її охорони з метою захисту матеріальних інтересів працівників. Як зазначає С.В. Вишновецька, конвенції МОП, будучи джерелом трудового права України, відіграють особливу роль у практиці правового регламентування праці й мають особливу правову силу, зумовлену тим, що застосування норм про працю, що в них містяться, може бути проконтрольовано не лише судом, а й безпосередньо МОП. Визнання конвенцій джерелом трудового права України викликає потребу доведення їх до відома широкого кола трудящих мас, оскільки від цього залежить практична ефективність цих документів [7, с. 319].

Так, вагому роль у регламентації права на оплату праці відіграють такі конвенції МОП:

– № 95 «Про охорону заробітної плати» 1949 р. [8] (ратифікована Україною у 1961 р.), у якій передбачається заборона виплати заробітної плати, виплачуваної готівкою, у будь-який інший спосіб, окрім як грошовими коштами, що мають законний обіг на території держави, зокрема, заборонено виплачувати заробітну плату у формі векселів, купонів тощо. Згідно зі ст. 4 Конвенції, часткова виплата заробітної плати в натурі можлива лише в тих галузях промисловості, де така форма виплати відповідає загальній практиці та ґрунтується на приписах національного законодавства або приписах колективних договорів. Водночас у будь-якому разі не допускається виплата заробітної плати у формі наркотичних засобів або спиртних напоїв. Окремі положення Конвенції також спрямовані на захист заробітної плати від відрахувань та незаконних арештів, зокрема: (а) відрахування із заробітної плати працівника дозволяються тільки в тому випадку, якщо їх підставою є норми національного законодавства, колективно-договірні норми або арбітражне рішення; (б) забороняються будь-які відрахування, прямою або опосередкованою метою яких є здійснення виплат працівником роботодавцю або його представнику; (в) можливість арешту заробітної плати працівника передбачена тільки в межах та формі, що визначаються нормами національного законодавства; (г) передбачено необхідність забезпечення охорони заробітної плати працівника від арештів тією мірою, якою це потрібно для утримання працівника та його сім'ї.

З метою уточнення положень зазначеної Конвенції в 1949 р. була ухвалена Рекомендація МОП № 85 «Щодо захисту заробітної плати» [9], якою деталізується питання захисту заробітної плати працівника від надмірних відрахувань. Ідеться про те, що відрахування із заробітної плати працівника в порядку забезпечення компенсування матеріальної шкоди, завданої працівником обладнанню або товарам, що належать роботодавцю, можуть здійснюватися лише за умови можливості доведення того, що цю шкоду було завдано конкретним працівником. Зазначено, що сума таких відрахувань не повинна перевищувати справжньої вартості матеріальних витрат роботодавця. Також у Рекомендації містяться положення щодо періодичності виплати заробітної плати. Так, працівникам із погодинним, поденним або потижневим обчисленням заробітної плати рекомендується виплачувати заробітну плату не рідше 2-х разів на місяць, проміжки часу не мають перевищувати шістнадцять днів. Для службовців із місячним або річним обчисленням заробітної плати Рекомендацією передбачено виплату заробітної плати не рідше ніж один раз на місяць. Також важливо, що згідно з положенням Рекомендації працівник повинен бути інформований про умови одержання заробітної плати, що, зокрема, включає повідомлення працівникові таких подробиць, як ставки належної працівникові заробітної плати, методу її обчислення, періодичності її виплати, місця виплати заробітної плати й умов здійснення відрахувань;

– № 100 «Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності» 1951 р. [10] (ратифікована Україною в 1956 р.). Зокрема, у ст. 1 зазначено, що термін «рівна винагорода чоловіків та жінок» стосується ставок винагороди, визначеної без дискримінації за ознаками статі, ст. 2 передбачено обов'язок держави забезпечити застосування щодо всіх працюючих принципу рівної винагороди чоловіків та жінок за працю рівної цінності.

Щодо мінімальної заробітної плати, то першим міжнародним актом у цій царині стала Конвенція МОП № 26 «Про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати» (1928 р.) [11], відповідно до якої кожний член цієї організації зобов'язується запрова-

дити чи зберегти процедуру, шляхом якої можуть установлюватися мінімальні ставки заробітної плати працівників, зайнятих у певних галузях чи секторах промисловості, у яких не існує ефективної системи регулювання зарплати через колективні договори чи будь-яким іншим шляхом і в яких заробітна плата дуже низька.

Розвиває вищевказані приписи Рекомендація МОП № 30 «Щодо запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати» 1928 р. [12], за якою для того, щоби держава мала у своєму розпорядженні відомості, необхідні для ухвалення нею рішення про втілення в життя процедури встановлення мінімальної заробітної плати, треба провести обстеження зарплати реальної та системи її регламентації в кожній галузі промисловості, щодо яких підприємці або трудівники виявили бажання застосовувати таку процедуру й повідомили, що, ймовірно, не існує ефективної процедури регулювання заробітної плати і що ця плата є виключно низькою. Якої форми не набула б процедура встановлення мінімального заробітку (галузеві ради для кожної окремої галузі промисловості; центральні ради, об'єднуючі декілька галузей промисловості; обов'язкові арбітражні суди), вона повинна передбачати дослідження умов, що існують у цих галузях, а також проведення консультацій із головними й найбільш заінтересованими сторонами, тобто консультацію з роботодавцями і трудящими відповідних галузей промисловості.

Аналізуючи міжнародно-правові документи в царині оплати праці, також варто звернути увагу на часто вживані в них терміни, як-от «оплата праці», «заробітна плата», «винагорода». Так, відповідно до ст. 1 Конвенції МОП № 100, термін «винагорода» включає в себе звичайну, основну чи мінімальну заробітну плату або звичайне, основне чи мінімальне утримання й будь-яку іншу винагороду, які надано безпосередньо або опосередковано, грішми або натурою підприємцем працюючому як результат виконання останнім будь-якої роботи. Щодо поняття «однакова винагорода чоловіків і жінок за працю однакової цінності», то його варто відносити до окладу винагороди, який визначається без дискримінації за ознакою статі. Згідно зі ст. 1 Конвенції МОП № 95, термін «заробітна плата» варто трактувати як незалежну від назви та методу нарахування будь-яку винагороду чи заробіток, які можуть бути нараховані грішми й обумовлені домовленістю або національним законодавством, які підприємець мусить сплатити на підставі письмового чи усного договору про винайм послуг працюючому за роботу, які або виконано або повинні бути виконаними, чи за послуги, які або надано, або мають бути наданими.

Як бачимо, у міжнародно-правових документах бракує поняття «оплата праці». Тому деякі науковці пропонують віддати перевагу терміну «заробітна плата» як узагальнюючому поняттю, оскільки він закріплений у більшості міжнародно-правових актів про працю [13, с. 82]. Проте зазначена пропозиція не є придатною для практичної реалізації, оскільки широке застосування в міжнародних стандартах праці терміна «заробітна плата» не вказує на його узагальнюючий характер, а лише підкреслює його трудоправову природу, що служить ще одним вагомим аргументом для доцільності розмежування термінів «заробітна плата» й «оплата праці» у нормах національного законодавства для визначення чіткості правового регулювання. Також варто звернути увагу на вживаність в актах міжнародного законодавства поняття «винагорода за працю», проте у ст. 1 Конвенції МОП № 95, де надано трактування терміна «заробітна плата», вказано, що це «винагорода» або «заробіток», що, ураховуючи смислове навантаження в україномовному розумінні поняття «винагорода», не може бути прийнятним для національного законодавства.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищенаведеному, можемо констатувати наявність ґрунтовного масиву міжнародно-правових актів, спрямованих на регламентування оплати праці найманих працівників.

Проаналізувавши міжнародне законодавство, можемо зробити висновок, що однією з основних цілей діяльності міжнародних організацій є створенням таких гарантій заробітної плати, які забезпечать задовільні умови життя людини. До основних критеріїв міжнародно-правового регулювання оплати праці доцільно віднести такі: (а) основоположним принципом у цій сфері є принцип соціальної справедливості та законності; (б) кожен працюючий має право на справедливу й задовільну винагороду, яка забезпечує гідне існування як самої людини, так і її сім'ї; (в) будь-які відрахування із заробітної плати та виплати дозволяються лише за умов і в межах, продиктованих національним законодавством або визначених у колективних договорах; (г) доступ-

ність і достовірність інформації щодо оплати праці для всіх зацікавлених осіб, насамперед для працівників; (г) обов'язковість загального звіту членів МОП щодо впровадження положень у національне законодавство та виконання обов'язків як у разі ратифікації конвенції, так і в разі нератифікації; (д) можливість денонсування конвенцій після закінчення певного терміну.

Список використаних джерел:

1. Ярошенко О.М. Щодо окремих питань виконання міжнародних договорів про працю. *Право і безпека*. 2005. № 4'1. С. 34–36.

2. Сімутіна Я.В. Методи регулювання заробітної плати на сучасному етапі (правові проблеми) : монографія. Київ : Київський університет права НАН України, 2009. 176 с.

3. Трудове право України: академічний курс : підручник / за ред. П.Д. Пилипенка. Київ : Вид. дім «Ін Юре», 2004. 536 с.

4. Загальна декларація прав людини, затв. резолюцією ГА ООН від 10 грудня 1948 р. № 217. *Офіційний вісник України*. 2008. № 93. Ст. 3103.

5. Міжнародний пакт ООН про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://www.rada.gov.ua.

6. Європейська Соціальна Хартія. *Збірка договорів Ради Європи*. Київ : Парламент. вид-во, 2000. С. 65–86.

7. Вишновецька С.В. Міжнародні аспекти захисту прав людини у сфері праці. *Острозька академія : наукові записки. Серія «Право».* Острог : Нац. ун-т «Острозька академія», 2002. С. 318–323.

8. Про захист заробітної плати : Конвенція МОП № 95 від 1 липня 1949 р. *Офіційний вісник України*. 1995. № 42. Ст. 2662.

9. Щодо захистузаробітної плати : Рекомендація МОП № 85 від 1 липня 1949 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_228.

10. Про рівне винагородження чоловіків і жінок за працю рівної цінності : Конвенція МОП № 100 від 29 червня 1951 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_002.

11. Про запровадження процедури встановлення мінімальної заробітної плати : Конвенція МОП № 26 від 16 червня 1928 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_196.

12. О применении процедуры установления минимальной заработной платы : Рекомендация МОТ № 30 от 16 июня 1928 г. URL: http://belarus.news-city.info/docs/1953-1928by/crfxfnm-tcgkfnyj73075.htm.

13. Лаптий И.С. Оплата труда и заработная плата: относительно вопроса терминологии. *Право України*. 2005. № 7. С. 81–84.

СУЛІМЕНКО Д. В.,
аспірант кафедри трудового права
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.13

ЩОДО ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ Й ПРАВОВОГО ЗНАЧЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ

Стаття присвячена дослідженню одному з провідних інститутів трудового права – оцінюванню працівників. Зазначено, що ключовим інструментом технології управління людськими ресурсами є проведення оцінювання персоналу підприємства, що надає питанням системи оцінювання персоналу підприємства особливу актуальність. Оцінювання персоналу є важливим елементом ефективного управління й актуальним в умовах сьогодення процесом, спрямованим на підвищення конкурентоспроможності підприємства. Під оцінюванням ділових якостей працівника запропоновано розуміти цілеспрямований процес визначення наявності професійних та особистісних якостей працівника з метою встановлення відповідності його займаній посаді або виконуваній роботі.

Зроблено висновок, що різні системи, методи й методики оцінювання персоналу дають змогу виявити та розкрити потенціал кожного працівника і спрямувати цей потенціал на реалізацію стратегічних цілей підприємства. Оцінювання персоналу потребує використання всіх наукових підходів, їх узагальнення та комбінування для досягнення її ефективності, оптимальності й економічності. Найповніше система оцінювання персоналу виявляється в комплексному оцінюванні працівника, яке варто розробляти за всіма категоріями персоналу організації. Об'єктивне оцінювання може бути досягнуте лише на основі врахування професійно-кваліфікаційних, особистісних і ділових характеристик працівника.

Запропоновано, підтримуючи позиції інших науковців з досліджуваної проблематики, виокремити поняття «оцінювання професійних якостей працівників» в окремий правовий інститут трудового права та передбачити окремий розділ у кодифікованому акті трудового права, оскільки вказаний інститут фактично вже сформувався й утілюється шляхом закріплення в різних нормативних актах тих чи інших його положень.

Ключові слова: *працівник, роботодавець, оцінювання, професійні якості, інститут трудового права.*

Sulimenko D. V. To the issue of the concept and the legal importance of evaluation of workers

The article is devoted to the research of one of the leading institutes of labor law – evaluation of employees. It is stated that the key tool of the technology of human resources management is carrying out the evaluation of the personnel of the enterprise, which gives the issues of the system of evaluation of the personnel of the enterprise special relevance. Valuation of personnel is an important element of effective management and is relevant in the current environment, a process aimed at improving the competitiveness of the enterprise. In assessing the employee's business qualities, it is suggested to understand the purposeful process of determining

the availability of professional and personal qualities of the employee in order to determine the suitability of his/her position or work performed.

It is concluded that different systems, methods and methods of personnel evaluation make it possible to identify and discover the potential of each employee and to direct this potential to the realization of the strategic goals of the enterprise. Staff evaluation requires the use of all scientific approaches, their generalization and combination to achieve its efficiency, optimality and cost-effectiveness. The most comprehensive staff evaluation system is a comprehensive employee assessment, which should be developed across all staff categories of the organization. An objective assessment can only be achieved by taking into account the employee's professional, personal and business characteristics.

It is proposed, in support of the positions of other scientists on the studied issues, to separate the "Assessment of Professional Qualifications of Employees" in a separate legal institute of labor law and to provide a separate section in the codified act of labor law, since the said institute was actually formed and embodied by other norms, its provisions.

Key words: *employee, employer, evaluation, professional qualities, labor law institute.*

Вступ. Нині персонал розглядається як основний ресурс підприємства, визначальний чинник успіху діяльності організації. Вагомого значення для підвищення ефективності діяльності підприємства натепер набуває вивчення співвідношення окремих категорій персоналу, тобто його структури. Відповідність працівника професійним і кваліфікаційним вимогам посади, яку він обіймає, посилює необхідність вивчення професійно-кваліфікаційної структури персоналу, ураховуючи при цьому сучасні аспекти роботи з персоналом підприємства: визначення наявних знань, умінь і навичок, виявлення потенціалу, урахування психологічних та особистісних характеристик кожного співробітника. Усе це може бути втілене в процесі забезпечення професійно-кваліфікаційної структури персоналу підприємства, заснованої на компетенціях. У зв'язку з цим необхідна нова концепція управління персоналом, роль якого суттєво змінюється. Працівники з пасивного виконання перетворюються на активного учасника виробництва. Людський чинник стає головним фактором виробництва, а витрати на персонал на його розвиток уважаються як формування людського капіталу. Ключовим інструментом технології управління людськими ресурсами є проведення оцінювання персоналу підприємства, що надає питанням системи оцінювання персоналу підприємства особливу актуальність [1].

Загальні проблеми оцінювання професійності працівників, а також окремі процедури та методи такого оцінювання в різні часи досліджувалися такими вітчизняними науковцями, як Н.Б. Болотіна, О.В. Гоц, В.П. Кохан, Х.Т. Мелешко, Н.О. Мельничук, Ф.П. Негру, Ю.М. Полєтаєв, О.І. Процевський, В.Г. Ротань, С.М. Черноус, В.І. Щербина та ін. Незважаючи на велику кількість досліджень, існує значна кількість проблемних питань, які потребують подальшого дослідження й вирішення. Більшість проблемних питань так і залишаються не врегульованими чинним законодавством і неврахованими в нормах проекту Трудового кодексу України.

Постановка завдання. Мета дослідження – проаналізувати погляди науковців щодо оцінювання працівників як інституту трудового права та вітчизняне законодавство в цій царині, на підставі чого зробити відповідні висновки.

Результати дослідження. Натепер велика увага оцінюванню працівників приділяється в таких науках, як економіка, теорія і практика управління, кадровий менеджмент, соціологія та психологія. Це пов'язано з тим, що, як уже згадувалося, людський ресурс є головним чинником виробництва. Оцінювання працівників і їхньої праці роботодавцем здійснюється з метою вирішення різних соціально-економічних завдань. Воно дає можливість роботодавцеві задати загальну спрямованість роботи всього колективу й окремих його працівників відповідно до поточних і перспективних цілей організації. Оцінювання роботи персоналу покликано дати відповідь на питання, чи є робота працівників організації ефективною. Одним із елементів

ефективності є найбільш повне використання можливостей (здібностей, знань, умінь) працівника. Для визначення ефективності необхідно володіти знаннями про здібності й професійні якості працівника, що можна досягти за допомогою його оцінювання.

Оцінювання персоналу слугує багатьом цілям. Найпоширенішою є класифікація цілей оцінювання, розроблена відомим фахівцем у галузі розвитку людських ресурсів Дугласом Мак Грегором:

1) інформативна мета, яка полягає в забезпеченні керівників різних рівнів управління необхідними даними про роботу своїх підлеглих, а також про їхні індивідуальні здобутки та недоліки;

2) мотиваційна мета, яка передбачає взаємозв'язок матеріальної винагороди й морального заохочення з трудовою поведінкою та результатами праці й так орієнтує персонал на покращення діяльності, набуття нових професійних навичок, необхідних для кращого виконання завдань із соціального захисту;

3) адміністративна мета, яка постійно реалізується в процесі прийняття кадрових рішень: підвищення (пониження) по службі, переведення на іншу роботу, перепідготовки й перекваліфікації, заохочення або покарання, припинення трудового договору [2, с. 44].

З усієї сукупності цілей і напрямів проведення оцінювання персоналу виділяють основне – покращити управління діяльністю організації. Підприємство не може розраховувати на довготривалий розвиток без ефективного управління людьми та організації їхньої діяльності. Основою забезпечення цього і є оцінювання кадрів як відправна точка для вдосконалення персоналу, його мотивації й відповідної оплати праці.

Оцінюванню підлягають усі категорії працівників, але значимість його для окремих категорій різна. До того ж оцінювання особистих і ділових якостей керівників, головних спеціалістів значно складніше, ніж виробничого персоналу. Безпосередньо через оцінювання персоналу керівник підприємства чи інша вповноважена особа, може (а) отримати інформацію про ефективність роботи працівників, їхні потенційні можливості й перспективи зростання; (б) виявити причини неефективної роботи окремих спеціалістів; (в) проаналізувати потреби й пріоритети в навчанні та підвищенні кваліфікації; (г) знайти шляхи вдосконалення організації праці тощо. До того ж на результатах оцінювання ґрунтується низка управлінських рішень з проблем підбору й розстановки кадрів, виявлення вкладу кожного працівника в діяльність підприємства; просування працівників як по вертикалі, так і по горизонталі; покращення структури, стилю, методів управління персоналом; зміцнення взаємозв'язків адміністрації та профспілки, керівників і підлеглих. Однак під час проведення процесу оцінювання персоналу можуть виникати такі проблеми, як упередженість оцінювання, нерозуміння працівниками необхідності проведення оцінювання, у процесі виборі методу оцінювання орієнтація на «моду», а не на основні завдання її проведення та специфіку діяльності підприємства, неправильна інтерпретація отриманих результатів тощо [3, с. 145].

Оцінювання працівників – це правова категорія, так як процедури її проведення та їх правові наслідки визначені й закріплені нормами права. Результати оцінювання працівників безпосередньо впливають на виникнення, зміни та припинення трудових відносин.

У наукових джерелах існують різні визначення категорії «оцінювання персоналу»: це цілеспрямований процес установлення відповідності якісних характеристик персоналу (здібностей, властивостей) вимогам посади або робочого місця (Л.В. Балабанова); це процедура, за допомогою якої виявляється ступінь відповідності якостей працівника, його трудової поведінки, результатів діяльності певним вимогам (М.Ф. Головатий, М.П. Лукашевич, Г.А. Дмитренко); це запланована, формалізована характеристика трудової діяльності зайнятих, ефективності роботи персоналу (Г.Т. Завіновська); це визначення відповідності працівника вакантному чи робочому місцю (посаді), яке він нині займає (О.А. Кириченко); це визначення того, якою мірою кожний працівник досягає очікуваних результатів праці й відповідає тим вимогам, що випливають із його виробничих завдань (А.М. Колот); це процедура, що здійснюється з метою виявлення ступеня відповідності професійних, ділових та особистих якостей працівника, кількісних і якісних результатів його трудової діяльності визначеним вимогам (В.А. Савченко); [1] це процес застосування організаційно-правових процедур, спрямованих на визначення наявності (рівня) знань, професійно важливих якостей працівника (кандидата, претендента),

необхідних йому для виконання трудової функції, і встановлення відповідності працівника вимогам, що висуваються тарифно-кваліфікаційними характеристиками, посадовими інструкціями, трудовим договором та іншими правовими актами (Ю.В. Іванчина) [4, с. 17].

Отже, оцінювання ділових якостей працівника – це цілеспрямований процес визначення наявності професійних та особистісних якостей працівника з метою встановлення відповідності його займаній посаді або виконуваній роботі.

Як зазначає А.М. Колот, оцінювання працівників найбільш повною мірою охоплює дві сфери його діяльності – поточну й перспективну. Під час аналізу поточної діяльності акцентується увага на тому, як працівник виконує роботу. Перспективна діяльність регламентується рішенням під час розстановки, ротації, переміщення й навчання персоналу, вимагає оцінювання здібностей, особистих якостей, мотивації, що дає змогу прогнозувати потенційні можливості працівника. Під час організації роботи з людьми одержані дані є базовими для прийняття ефективних кадрових рішень [5].

Визначення здібностей і кваліфікації працівника можна за допомогою їх оцінювання як під час прийому на роботу за допомогою таких організаційно-правових процедур, як обрання за конкурсом і встановлення випробування під час прийому на роботу, так і в процесі здійснення трудової діяльності працівника – за допомогою складання кваліфікаційного іспиту або проходження атестації.

Чинний Кодекс законів про працю України (далі – КЗпП України) [6] і Проект Трудового кодексу України [7] не містять виокремленого розділу чи окремої норми, яка б містила визначення поняття оцінювання професійних якостей працівників, загальні критерії такого оцінювання та принципи проведення відповідних процедур.

У КзпП України вказано лише на один із видів, за допомогою яких можливе проведення оцінювання працівників, – випробування під час прийому на роботу (статті 26–28). Що ж до таких процедур, за допомогою яких можливе проведення оцінювання працівників, як конкурс, атестація, майже не йде мова. Зокрема, у чинному КЗпП України бракує положень, які визначали б процедуру проведення конкурсу та атестації, що є значним недоліком, оскільки сьогодні питання конкурсу та атестації регламентуються на рівні спеціальних законів або підзаконних правових актів, у яких подекуди порядок їх проведення занадто ускладнений і формалізований. Так, питанням конкурсу, атестації присвячено кілька десятків нормативно-правових актів підзаконного характеру, при цьому звертає на себе увагу їх безсистемність, видання суб'єктами різної галузевої та відомчої належності, брак єдиних підходів до розв'язання принципових положень, що безпосередньо зачіпають інтереси працівників. Вітчизняні нормативно-правові акти, які регулюють відносини конкурсу, атестації, характеризуються суворим цільовим призначенням і діють тільки на окремі категорії працівників. Усе це має негативний характер, оскільки для забезпечення належного регулювання суспільних відносин у сфері праці, реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів громадян законодавець має наводити правильні, чіткі визначення категорій, якими він оперує в нормативно-правових актах і які адекватно відображали б їх особливості.

У зв'язку з відсутністю чіткого й повного правового регулювання цієї групи суспільних відносин, що об'єктивно існують сьогодні, на рівні основного кодифікованого акта в роботодавців існує можливість зловживати своїми правами, так як вони нічим не обмежені. Це можна наочно побачити, звернувши увагу на правозастосовну й судову практику.

Що ж до Проекту Трудового кодексу України за № 1658, то, незважаючи на те що він містить главу «Атестація працівників» (статті 327–330), присвячену порядку проведення, основній меті й періодичності цього юридичного механізму, а також категоріям працівників, які атестації не підлягають, він не надає визначення ключовій категорії «атестація працівників». Стосовно ж іншого виду оцінювання – конкурсу, то в Проекті йому присвячено лише одну стаття, де передбачено, у яких випадках він провадиться, і зроблено спробу навести перелік осіб, до яких конкурсний відбір не застосовується.

Отже, виокремлення поняття «оцінювання професійних якостей працівників» в окремий правовий інститут трудового права і створення окремого розділу в кодифікованому акті трудового права є необхідним, оскільки вказаний інститут фактично вже сформувався й утілюється шляхом закріплення в різних нормативних актах тих чи інших його положень.

Цієї ж думки дотримуються й інші науковці в царині трудового права. На їхню думку, існує низка факторів, які вказують на практичну необхідність створення окремого розділу під назвою «Оцінювання професійних якостей працівників». По-перше, різні організаційно-правові процедури оцінювання працівників спрямовані на досягнення спільної мети, яка полягає у визначенні відповідності професійних якостей працівника (претендента на посаду) нормативним вимогам до займаної посади (виконуваної роботи). По-друге, правове регулювання відносин, пов'язаних з оцінюванням працівників, здійснюється значною кількістю нормативних актів, які закріплюють різні види оцінювання, методи оцінювання, процедури здійснення оцінювання тощо, що потребує кодифікованого впорядкування. По-третє, оцінювання професійних якостей працівника як правова категорія має юридичне значення, оскільки впливає на виникнення (прийом на роботу), зміну (просування по службі) та припинення (звільнення з роботи) трудових правовідносин. По-четверте, останнім часом з'являються нові методи оцінювання та методи оцінювання професійних якостей працівників, які залишаються неврегульованими нормами права, що створює проблеми під час їх практичного використання. Крім того, у процесі організації трудового процесу й управління підприємствами здійснюється фактичне впровадження здобутків економіки праці, кадрового менеджменту, соціології праці, психології праці та інших наук, що не завжди є можливим і правомірним без закріплення їх положень у нормах права. По-п'яте, професійне виконання трудових обов'язків працівником і його професійне зростання є складником професійної культури працівника, що впливає на результативність і продуктивність роботи підприємства [8, с. 212].

Висновки. Підводячи підсумок вищенаведеному, можемо констатувати, що оцінювання персоналу – це важливий елемент ефективного управління й актуальний в умовах сьогодення процес, спрямований на підвищення конкурентоспроможності підприємства; це цілеспрямований процес визначення наявності професійних та особистісних якостей працівника з метою встановлення відповідності його займаній посаді або виконуваній роботі.

Різні системи, методи й методики оцінювання персоналу дають змогу виявити та розкрити потенціал кожного працівника і спрямувати цей потенціал на реалізацію стратегічних цілей підприємства. Оцінювання персоналу потребує використання всіх наукових підходів, їх узагальнення й комбінування для досягнення її ефективності, оптимальності та економічності. Найповніше система оцінювання персоналу виявляється в комплексному оцінюванні працівника, яке варто розробляти за всіма категоріями персоналу організації. Об'єктивне оцінювання може бути досягнуте лише на основі врахування професійно-кваліфікаційних, особистісних і ділових характеристик працівника.

Список використаних джерел:

1. Чевганова В.Я. Система оцінювання персоналу підприємства. *Ефективна економіка.* 2014. № 4. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2906.

2. Грішнова О.А. Оцінювання персоналу: сучасні підходи до забезпечення ефективності. *Управління людськими ресурсами: проблеми, теорії та практики.* 2010. № 7. С. 42–50.

3. Балабанова Л.В., Сардак О.В. Управління персоналом : навчальний посібник. Київ : Професіонал, 2006. 512 с.

4. Иванчина Ю.В. Правовые аспекты оценки работников : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.05. Екатеринбург, 2006. 224 с.

5. Колот А.М. Мотивація персоналу : підручник. Київ : КНЕУ, 2002. 337 с.

6. Кодекс законів про працю України : Закон УРСР від 10.12.1971 № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1971. Дод. до № 50. Ст. 375.

7. Проект Трудового кодексу України від 27.12.2014 № 1658. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

8. Андріїв В.М., Вахонєва Т.М. Оцінка професійних якостей працівників як категорія трудового права. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право».* 2017. Вип. 14. С. 209–218.

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КАРЦИГІН Д. С.,
аспірант кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
*(Університет митної справи
та фінансів)*

УДК 349.6(477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.14

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Стаття присвячена теоретико-правовому аналізу проблем законодавчого забезпечення взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Автор аналізує зв'язок цих проблем зі становленням громадянського суспільства в Україні. Звернено увагу на сутність категорії «законодавче забезпечення», що дало змогу комплексно систематизувати й розглянути проблемні аспекти співпраці влади та громадськості в екологічній сфері. Детально досліджено ознаки законодавчих засобів забезпечення взаємодії в означеній сфері. Це дало змогу автору зробити висновки щодо їхньої ролі в методології співпраці, зокрема стосовно окремих способів та форм розбудови екологічного громадського врядування в Україні. Детально проаналізовано окремі законодавчі та підзаконні акти в досліджуваній сфері, які складають основу механізму взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері. Автор звертає увагу на норми, які визначають характер, спрямованість та цілі такої співпраці. Окрему увагу автор приділяє аналізу чинників, які сьогодні негативно позначаються на сфері законодавчого забезпечення громадянського екологічного врядування. Ці чинники мають велике значення, адже мінімізація їхнього впливу буде стимулювати розвиток громадянського суспільства загалом. Враховуючи мету дослідження, автор систематизує та комплексно розглядає основні проблемні питання законодавчого забезпечення взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Зокрема, акцентовано увагу на таких проблемних питаннях, як відсутність на законодавчому рівні ефективних механізмів фінансування процесу співпраці влади та громадськості в екологічній сфері; відмежованість влади від екологічних рекомендацій громадськості; недосконалість законодавчих форм впливу держави на інститути громадянського суспільства в процесі співпраці в екологічній сфері; відсутність на законодавчому рівні ефективних організаційних форм взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері; нерозвиненість законодавчих механізмів доступу громадськості до екологічної інформації; недостатня гармонізованість законодавства щодо взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері з європейськими стандартами громадського екологічного врядування. Кожна з цих проблем проаналізована через призму міжнародних зобов'язань України, тенденцій розвитку вітчизняного законодавства та потреб громадянського суспільства.

Ключові слова: *взаємодія, громадськість, інститути громадянського суспільства, екологічне законодавство, екологічне врядування, екологічна сфера, законодавче забезпечення, методологія співпраці.*

Kartsyhin D. S. Problems of legislative provision of cooperation of authorities and the public in the environmental field

The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the problems of legislative support of interaction between the authorities and civil society institutions in the environmental sphere. The author analyzes the connection of these problems with the development of civil society in Ukraine. Attention was drawn to the essence of the category "legislative support", which made it possible to comprehensively systematize and consider the problematic aspects of cooperation between the authorities and the public in the environmental sphere. Signs of legislative means of ensuring cooperation in the specified field are investigated in detail. This allowed the author to draw conclusions about their role in the methodology of cooperation, in particular regarding the specific ways and forms of building green governance in Ukraine. Some legislative and by-laws in the research area are analyzed in detail, which form the basis of the mechanism of interaction between the authorities and civil society institutions in the environmental sphere. The author draws attention to the rules that determine the nature, direction and purpose of such cooperation. The author pays special attention to the analysis of the factors that today negatively affect the sphere of legislative support of civic environmental governance. These factors are important, since minimizing their impact will stimulate the development of civil society as a whole. Taking into account the purpose of this research, the author systematizes and comprehensively considers the main problematic issues of legislative support of interaction between the authorities and the public in the environmental sphere. In particular, the following issues are emphasized: lack of effective mechanisms at the legislative level to finance the process of cooperation between the authorities and the public in the environmental sphere; separation of authorities from environmental recommendations of the public; imperfection of legislative forms of influence of the state and civil society institutions in the process of cooperation in the environmental sphere; lack of effective organizational forms of interaction between authorities and the public in the environmental sphere at the legislative level; underdeveloped legislative mechanisms for public access to environmental information; lack of harmonization of legislation on the interaction of government and the public in the environmental field with European standards of public environmental governance. Each of these problems has been analyzed through the prism of Ukraine's international commitments, trends in domestic law and civil society needs.

Key words: *interaction, public, civil society institutions, environmental legislation, environmental governance, environmental sphere, legislative support, methodology of cooperation.*

Вступ. Становлення громадянського суспільства вимагає створення в Україні законодавчого механізму взаємодії влади та громадськості в окремих сферах діяльності. Не є винятком екологічна сфера, співпраця в межах якої є досить перспективним напрямом підвищення рівня екологічної безпеки держави. Відсутність на сучасному етапі такого механізму значно гальмує розвиток громадського екологічного врядування, що в умовах правової держави є значним недоліком політики влади. Недосконалість тих нормативно-правових актів, які сьогодні діють у цій сфері, лише актуалізує проблему.

У вітчизняній юридичній науці проблему законодавчого забезпечення взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері досліджували А.П. Гетьман, О.А. Зарічний, В.В. Костицький, О.В. Панченко, Т.Ю. Проскура, С.І. Рассадникова, В.В. Юрковська та інші вчені. Однак в умовах стрімкого розвитку суспільних відносин їхні праці частково втрачають актуальність, що визначає актуальність вибраного напряму наукового пошуку.

Розгалуженість та суперечливість нормативно-правових актів, які регламентують процедурні аспекти взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері, призводять до нерозвиненості механізмів взаємодії, що безпосередньо впливає на процес становлення екологічного громадського врядування. У таких умовах розвиток екологічного законодавства відбувається досить повільно порівняно з європейськими державами. Саме тому слід більш детально проаналізувати проблемні аспекти законодавчого забезпечення співпраці органів влади та громадських об'єднань в екологічній сфері.

Постановка завдання. Метою статті є комплексний теоретико-правовий аналіз проблемних питань законодавчого забезпечення співпраці влади та інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері.

Результати дослідження. Розвиток Української держави залежить не тільки від реформування системи органів влади та місцевого самоврядування. Пріоритетне значення має перегляд застарілої парадигми відносин між владою та суспільством, яка гальмує процес розбудови громадянського суспільства в Україні. Необхідно відзначити, що модернізації потребують різні сфери суспільного життя, зокрема екологічна сфера. Взаємодія влади та громадськості в цій сфері без перебільшень може вважатися ключовою умовою екологічної безпеки держави, регіонів та особистості. Слід відзначити, що на сучасному етапі розвитку влада на нормативно-правовому рівні вже закріпила певні передумови такої взаємодії. У сукупності ці передумови складають систему законодавчого забезпечення взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері.

Передумовою визначення проблемних питань законодавчого забезпечення взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері є детальний аналіз законодавчих засобів. Вбачається, що засоби законодавчого забезпечення – це фактично формалізовані способи регулювання процедурних аспектів взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері. Інакше кажучи, вони забезпечують можливість такої співпраці, а їхня практична реалізація дає змогу досягти відповідної мети, а саме належного рівня екологічного врядування й партнерських відносин між владою та інститутами громадянського суспільства. З огляду на це можна зазначити, що ці законодавчі засоби мають такі ознаки:

– здатність створювати умови функціональності (за допомогою цих засобів механізм взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері набуває реальності за рахунок наділення обох суб'єктів здатністю впливати на певні процеси, зокрема ухвалення управлінських рішень, встановлення заборон і обмежень, вжиття заохочувальних заходів);

– здатність визначати правові межі (мається на увазі санкціонування форм та методів взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері, недотримання яких може бути розцінене як незаконне втручання в діяльність органів виконавчої влади або інститутів громадянського суспільства);

– здатність до динамічних змін (йдеться про реагування на розвиток суспільних відносин, внаслідок якого певні форми співпраці можуть втрачати свою актуальність, і навпаки, набувати її залежно від характеру суспільних потреб та особливостей напрямів екологічної політики);

– здатність до уніфікації (окремі законодавчі засоби можуть утворювати досить самостійні механізми співпраці влади й громадськості в екологічній сфері, наприклад механізм координації, причому ці засоби поєднуються з іншими правовими конструкціями, зокрема корелюються з повноваженнями органів виконавчої влади).

Виходячи з цих ознак, констатуємо, що законодавчі засоби втілені у численних нормативно-правових актах, які деталізують порядок, форми та методологію взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. На відміну від законодавчих передумов, вони позбавлені ідеологічної складової частини та орієнтовані саме на процедурні аспекти. Пропонуємо звернути увагу на такі законодавчі засоби.

1) Лісовий кодекс України від 31 січня 1994 року № 3852-XII. Документ закріплює низку організаційно-правових форм участі громадськості у правовідносинах, пов'язаних з охороною та захистом лісів. Йдеться про громадський контроль, участь у процесі розроблення

та прийняття управлінських рішень, поширення достовірної екологічної інформації про стан лісів, оскарження неправомірних дій чи бездіяльності суб'єктів, які відповідальні за охорону лісів, міжнародне співробітництво на рівні неурядових організацій [1]. Варто зазначити, що на підставі цього нормативно-правового акта відбувається формалізація функціональної складової частини громадської участі, наприклад правового статусу громадських інспекторів у сфері охорони довкілля [2]. На рівні актів центральних органів виконавчої влади відбувається деталізація окремих аспектів правового статусу означених суб'єктів. Так, Наказом Державної екологічної інспекції України від 8 листопада 2012 року № 215 деталізовано порядок оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля, у якому, окрім термінів та переліку документів, закріплено такі вимоги до цих осіб, як наявність досвіду громадської діяльності в екологічній або суміжній сфері не менше двох років, знання основ природоохоронного законодавства, наявність середньої або вищої освіти [3].

2) Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. Окрім вищезгаданого громадського контролю, у цьому законодавчому акті передбачено такі форми взаємодії влади та громадськості, як участь у формуванні програм охорони водних ресурсів та виконання відповідних робіт спільно з органами влади здійснювати перевірку водокористувачів, у судовому порядку вимагати відшкодування збитків, завданих внаслідок забруднення, засмічення та вичерпання вод [4]. Для забезпечення функціональності вищенаведених форм взаємодії Наказом Державного агентства водних ресурсів України від 20 листопада 2017 року № 143 створено громадську раду, яка буде забезпечувати умови реалізації конституційного права на користування водних ресурсів [5]. Цей приклад нормотворчості демонструє здатність законодавчих засобів встановлювати правові межі взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Необхідно зазначити, що екологічна безпека водних ресурсів пов'язана з водним транспортом, який становить певну загрозу забруднення вод. З огляду на це виникає необхідність участі громадськості у моніторингу використання такого транспорту. Окремі аспекти такої співпраці визначено в Національній транспортній стратегії України на період до 2030 року [6].

3) Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. У документі не тільки визначено окремі питання техногенно-екологічної безпеки, але й закріплено окремі форми співпраці влади й громадськості в процесі їхньої ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Перш за все слід відзначити можливість утворення та залучення громадських організацій до робіт із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Окрім цього, формалізовано можливість створення в містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки й надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їхньої ліквідації. Також санкціонована така форма співпраці, як створення аварійно-рятувальних служб [7].

4) Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. Незважаючи на специфіку предмета правового регулювання, цей законодавчий акт також містить положення щодо взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Зокрема, ч. 3 ст. 22 передбачає право громадян сповіщати про події небезпечного характеру щодо цивільної авіації або про чинники, які можуть становити загрозу життю та здоров'ю пасажирів, авіаційного персоналу та експлуатаційних служб, а також інші загрози [8]. Такими загрозами можуть бути екологічні чинники, адже, згідно зі ст. 5 цього документа, державне регулювання в галузі цивільної авіації передбачає вжиття комплексних заходів щодо забезпечення екологічної безпеки.

5) Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII. У нормативно-правовому акті встановлено засади громадського контролю у галузі охорони атмосферного повітря, який здійснюється громадськими інспекторами з охорони довкілля [9]. Щодо співпраці влади та громадянського суспільства в цьому сегменті екологічної сфери В.В. Юровська зазначає, що система охорони навколишнього середовища має забезпечити можливість територіальним громадам, організаціям громадянського суспільства та окремим суб'єктам із значною вагою впливати на процес та результат вирішення питань управління навколишнім природним середовищем. На думку науковця,

це дасть змогу збалансувати на найбільш децентралізованому рівні переваги екологічних рішень щодо добробуту територіальної громади та змін навколишнього природного середовища [10, с. 93]. Слід підтримати таку позицію та зазначити, що саме тенденції децентралізації та дерегуляції є ключовим чинником активізації ролі громадськості в забезпеченні екологічної безпеки.

Звичайно, до законодавчих засобів можна віднести інші нормативно-правові акти, але ми обмежимося саме цим переліком, оскільки він дає змогу відстежити ґенезу засобів правового регулювання співпраці влади й громадськості в екологічній сфері. Поступово відстежуються збільшення функціональності інститутів громадянського суспільства в екологічній сфері, посилення їхнього впливу на процеси прийняття управлінських рішень та контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища. Однак постає ще одне питання, яке варто розглянути, а саме аналіз чинників, які сьогодні впливають на стан законодавчого забезпечення взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Тільки після цього можна приступати до визначення проблемних аспектів законодавчого забезпечення вищезазначеної сфери суспільних відносин. До цих чинників варто зарахувати такі.

1) Стан розвитку громадянського суспільства в Україні. Передусім йдеться про нерозвиненість механізмів партнерства між владою та громадськістю. Внаслідок цього відбувається гальмування процесу проникнення форм та методів громадської участі в управлінські процеси, зокрема ті, що тривають в екологічній сфері.

2) Соціально-політичні потрясіння в державі. Вони опосередковано впливають на процес співпраці влади й громадськості в екологічній сфері. Перш за все йдеться про активізацію ролі суспільства, адже в умовах надзвичайних ситуацій зростає необхідність залучення громадськості до локалізації та ліквідації чинників негативного впливу на довкілля. Як приклад слід навести ситуацію з екологічною безпекою тимчасово окупованих територій. Так, у ст. 6 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII захист екологічних прав громадян позиціонується як важливий напрям політики деокупації Донбасу [11].

3) Міжнародні тенденції екологічного громадянського врядування. Цей чинник розкриває залежність вітчизняного законодавства від напрямів розвитку практики залучення громадськості в екологічну інфраструктуру зарубіжних держав. Вплив цього чинника досить яскраво демонструє такий приклад: на основі так званої Орхуської конвенції, яка була ратифікована Україною ще у 1999 році і встановлює порядок проведення консультацій з громадськістю у сфері охорони довкілля, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України затвердило відповідне положення про участь громадськості у прийнятті рішень у зазначеній сфері [12].

Приступимо до аналізу проблемних питань законодавчого забезпечення взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері. Окреслення та аналіз сутності цих проблем є важливими завданнями, адже сьогодні саме вони впливають на функціональність інститутів громадянського суспільства екологічної спрямованості; рівень участі громадськості в екологічному менеджменті; ступінь ефективності нормотворчості у сфері охорони довкілля; стан міжнародної співпраці на неурядовому та державному рівнях. Аналіз законодавчих і підзаконних актів, які регламентують процес взаємодії влади та громадянського суспільства в екологічній сфері, дає змогу зазначити про факт існування таких проблемних аспектів.

1) Відсутність на законодавчому рівні ефективних механізмів фінансування процесу співпраці влади й громадськості в екологічній сфері. Сьогодні в Україні інститути громадянського суспільства функціонують за підтримки або підприємницького середовища, або міжнародних неурядових організацій. Держава чомусь намагається не помічати проблему недостатнього бюджетного фінансування, і це призводить до того, що інститути громадянського суспільства починають активно шукати кошти в бізнесових колах. Це призводить до часткової втрати незалежності таких суб'єктів, що позначається на об'єктивності, неупередженості та прозорості їхньої діяльності.

2) Відмежованість влади від екологічних рекомендацій громадськості. Вона призводить до того, що громадські організації просто не мають інструментів реального впливу на процеси національного та регіонального значення. Здебільшого це пов'язане з консультативно-дорадчим статусом багатьох громадських об'єднань, зокрема громадських рад при органах виконавчої влади. Фактично більшість рекомендацій громадськості не має статусу обов'язкових для влади. За даними моніторингових звітів ОБСЄ чинне українське законодавство потребує вдосконалення щодо чіткого визначення конкретних цілей та процедур діяльності дорадчих структур, оскільки сьогодні значна частина таких органів існує лише формально, не ставлячи перед собою мети щодо вирішення конкретних проблем, вироблення детальних планів, критеріїв оцінювання своєї роботи. Внаслідок цього ефективність роботи цих консультативних органів визначається ступенем зацікавленості керівництва органу влади в їхній роботі, а також вмотивованістю самих громадських активістів [13, с. 139].

3) Недосконалість законодавчих форм впливу держави та інститути громадянського суспільства в процесі співпраці в екологічній сфері. Мається на увазі, що у вітчизняному законодавстві нечітко прописані межі такого впливу, що дає владі змогу системно порушувати права громадських об'єднань, наприклад несвоєчасно надавати публічну інформацію та відповіді на запити; ігнорувати рекомендації громадських консультацій та результати громадського моніторингу. З іншого боку, недосконалість означених форм впливу призводить до відсутності ефективного порядку відповідальності посадових і службових осіб за порушення чи обмеження прав інститутів громадянського суспільства.

4) Відсутність на законодавчому рівні ефективних організаційних форм взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері. Ця проблема має два ключові аспекти. По-перше, принцип обов'язковості врахування думки громадськості сьогодні не формалізований, і це призводить до того, що думка громадськості здебільшого не враховується. По-друге, інститутам громадянського суспільства не вистачає фахівців в екологічній сфері, що ускладнює процес комунікації громадськості з профільними органами виконавчої влади.

5) Нерозвиненість законодавчих механізмів доступу громадськості до екологічної інформації. Внаслідок цієї проблеми перший рівень системи моніторингу довкілля в Україні (державний) майже не сформований, відсутні єдина політика в цій галузі та єдиний центр збирання, накопичення та аналізу інформації про стан навколишнього середовища. Майже відсутня система забезпечення оперативного доступу до результатів спостережень громадян України. Ця проблема позначається на напрямах діяльності інститутів громадянського суспільства екологічної спрямованості. Недостатній обсяг екологічної інформації значно гальмує процес захисту екологічних прав громадян.

6) Недостатня гармонізованість законодавства про взаємодію влади й громадськості в екологічній сфері з європейськими стандартами громадського екологічного врядування. Передусім йдеться про залучення громадськості до партнерства у питаннях охорони навколишнього природного середовища задля забезпечення належного рівня екологічної безпеки. Сьогодні Україна взяла на себе низку міжнародних зобов'язань, які стосуються екологічного громадського врядування. Так, ст. 363 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає адаптацію вітчизняного екологічного законодавства в таких сферах, як управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики; якість атмосферного повітря; управління відходами та ресурсами; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми [14]. Кожна з цих сфер передбачає потужну громадську складову частину, яка візуалізується у вигляді конкретних форм та методів співпраці й впливу на владу.

Висновки. У ході дослідження обґрунтовано, що засоби законодавчого забезпечення взаємодії влади та громадськості в екологічній сфері мають такі ознаки, як здатність створювати умови функціональності; здатність визначати правові межі; здатність до динамічних змін; здатність до уніфікації. Систематизовано такі чинники, які впливають на законодавче забезпечення взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері, як стан розвитку

громадянського суспільства в Україні; соціально-політичні потрясіння в державі; міжнародні тенденції екологічного громадянського врядування; перехідне правосуддя. Також виявлено та проаналізовано такі проблеми законодавчого забезпечення співпраці влади та громадянського суспільства в екологічній сфері, як відсутність на законодавчому рівні ефективних механізмів фінансування процесу співпраці влади й громадськості в екологічній сфері; відмежованість влади від екологічних рекомендацій громадськості; недосконалість законодавчих форм впливу держави на інститути громадянського суспільства в процесі співпраці в екологічній сфері; відсутність на законодавчому рівні ефективних організаційних форм взаємодії влади й громадськості в екологічній сфері; нерозвиненість законодавчих механізмів доступу громадськості до екологічної інформації; недостатня гармонізованість законодавства про взаємодію влади й громадськості в екологічній сфері з європейськими стандартами громадського екологічного врядування.

Список використаних джерел:

1. Лісовий кодекс України : Закон України від 31 січня 1994 року № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. С. 443. Ст. 99.

2. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 22 лютого 2002 року № 88. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. С. 265. Ст. 631.

3. Про затвердження Інструкції з організації оформлення посвідчень громадських інспекторів з охорони довкілля : Наказ Державної екологічної інспекції України від 8 листопада 2012 року № 215. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0215770-12 (дата звернення: 22.02.2020).

4. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

5. Про затвердження Положення про громадську раду при Державному агентстві водних ресурсів України : Наказ Державного агентства водних ресурсів України від 20 листопада 2017 року № 143. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0143826-17/card6#Public (дата звернення: 24.02.2020).

6. Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 року № 430-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 120.

7. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34. С. 1802. Ст. 458.

8. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48. С. 2024. Ст. 536.

9. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 року № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.

10. Юровська В.В. Концептуальні засади децентралізації повноважень із забезпечення охорони атмосферного повітря та балансування пов'язаних із цим екологічних та економічних інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 90–95.

11. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. С. 67. Ст. 54.

12. Абрам'юк І.М. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях : курс навчання. Київ : Regionet, 2014. 50 с.

13. Існуючі механізми співпраці органів державної влади з організаціями громадянського суспільства в контексті реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні 2016–2020. Київ : Ваіте, 2016. 280 с.

14. Про асоціацію : Угода між Україною з однієї сторони та Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державам членами з іншої сторони від 27 червня 2006 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. С. 83. Ст. 2125.

ШАРАПОВА С. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри земельного та аграрного права
*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 349.4
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.15

ОСОБЛИВОСТІ ТА ОЗНАКИ КОМПЛЕКСНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Стаття присвячена питанням особливостей комплексного використання земель та виявлення основних ознак такого використання. Розглянуті основні наукові погляди стосовно поняття «земля», що може розглядатися в кількох значеннях і якостях, а саме як: складова частина природного середовища; основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві; об'єкт господарювання в інших сферах; просторовий базис; місце проживання людей; певна територія тощо. Особлива увага приділяється функціям, які виконує земля. Підкреслюється, що кожна із функцій відіграє свою важливу роль у виробництві, економіці, промисловості, суспільстві тощо. Наголошується, що незалежно від того, яку саме функцію реалізує земля, всі вони здійснюються комплексно, одночасно з урахуванням особливостей кожної з них. Окремо звертається увага на вагому роль використання землі як основного засобу виробництва, а саме у сільському та лісовому господарстві, де основну функцію у використанні земель реалізовує ґрунтовий покрив землі. Визначені основні ознаки комплексного використання земель, які полягають насамперед у взаємозв'язку землі з іншими природними ресурсами, а також наголошується, що під час використання земель має застосовуватися комплексний підхід до правового регулювання як використання земель, так і їх охорони. Підкреслюється, що правове регулювання відносин щодо використання та охорони земель має ґрунтуватися на принципах визнання землі природним об'єктом, природним ресурсом з урахуванням взаємозв'язку землі з іншими природними ресурсами та компонентами, територією, основним засобом виробництва, в зв'язку з чим комплексний підхід має перебувати в основі регулювання земельних відносин, беручи до уваги багатофункціональне значення землі.

Ключові слова: *земля, комплексне використання, земельні ресурси, природні ресурси, засіб виробництва.*

Sharapova S. V. Features and signs of the complex use of earths

The article deals with the peculiarities of complex land use and the identification of the main features of such use. The basic scientific views on the concept of "earth", which can be considered in several meanings and qualities, are considered, namely: an integral part of the natural environment; the main means of production in agriculture and forestry; facility in other areas; spatial basis; people's place of residence; certain territory, etc. Particular attention is paid to the functions performed by the earth. It is emphasized that each function plays an important role in production, economy, industry, society and so on. It is emphasized that no matter what the function of the land, all of them are carried out in a comprehensive manner, at the same time taking into account the characteristics of each of them. Particular attention is paid to the significant role of land in its use as a primary means of production, namely in agriculture and forestry, where the main function in land use is the soil cover. The main features of complex land use are identified, which are, first and foremost,

in the relationship of land with other natural resources, and it is emphasized that the land use must have a comprehensive approach in legal regulation, both land use and protection It is emphasized that the legal regulation of relations on land use and protection should be based on the principles of recognition of land as a national wealth, natural object, natural resource, taking into account the relationship of land with other natural resources and components, territory, the main means of production, therefore, an integrated approach should be at the heart of regulating land relations, taking into account the multifunctional importance of land.

Key words: *land, integrated use, land resources, natural resources, means of production.*

Вступ. З огляду на природний взаємозв'язок землі з іншими природними ресурсами необхідно відзначити, що шкода і негативний вплив може наноситись як земельній ділянці, так і природним ресурсам, які пов'язані із земельною ділянкою, як під час її використання, так і коли земельна ділянка загалом не використовується. Тобто в такому разі негативний вплив здійснюється господарською діяльністю, яка пов'язана з використанням землі та інших природних ресурсів. Так, під час заготівлі деревини найчастіше руйнується верхній родючий шар ґрунту на землях лісогосподарського призначення. Розробка родовищ корисних копалин безпосередньо впливає на якість і цілісність земельної ділянки, що надана для такої діяльності. Отже, виникають особливі відносини щодо використання землі та інших природних ресурсів, які знаходяться як над, так і під земельною ділянкою та мають ознаки комплексного використання. Проблеми використання та охорони земель, відновлення їх якісного стану тощо розглядали у своїх працях такі науковці, як: М.В. Шульга, П.Ф. Кулинич, В.І. Андрейцев, Т.В. Лісова та ін. Однак сутність та розуміння поняття «комплексне використання земель» та його особливості не були досліджені.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення особливостей та виявлення основних ознак комплексного використання земель.

Результати дослідження. У процесі використання землі виникають різноманітні земельні відносини, сутність, характер та зміст яких визначається саме виконуваною землею функцією та специфікою її використання [1, с. 85–87].

Особливості землі як об'єкта правового регулювання зумовлені множинністю її функціонального призначення, важливою роллю для життя та господарської діяльності [2, с. 90].

Відомо, що поняття «земля» може розглядатися в кількох значеннях і якостях, таких як: складова частина природного середовища; основний засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві; об'єкт господарювання в інших сферах; просторовий базис; місце проживання людей; певна територія; територія держави, що встановлює межі здійснення державної влади тощо.

Один із аспектів, в якому розглядається земля, – це складова частина природного середовища. Відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] земля належить до об'єктів правової охорони навколишнього природного середовища, що підлягає державній охороні і регулюванню використання на території України (ст. 5).

Справді, як об'єкт природи земля володіє унікальними для людини і суспільства властивостями, є основою життя і діяльності людей, які на ній проживають. Як природний об'єкт земля виконує найважливіші функції, а саме виступає засобом виробництва у сільському і лісовому господарстві та просторовим базисом для розміщення будинків, будівель і споруд. Земля існує незалежно від волі людини як загальна умова і предмет людського життя [4, с. 6].

Закон України «Про охорону земель» [5] визначає землю як поверхню суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом із нею. А також окремо визначені земельні ресурси як сукупний природний ресурс поверхні суші як просторового базису розселення і господарської діяльності, основний засіб виробництва в сільському та лісовому господарстві (ст. 1). Таким чином, різноманітні корисні властивості землі, які визначені законом, відзначаються як земельні ресурси, які мають значення у відносинах щодо використання та охорони землі.

Вважаємо, що в такому разі основа «комплексності» закладена у ст. 1 Закону України «Про охорону земель» у самому визначенні поняття «земля». А саме земля – «з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею». Таким чином, ґрунти, корисні копалини, природні елементи є приналежністю землі. Отже, земля – головний, фундаментальний елемент природного комплексу, саме вона у разі використання всіх інших природних ресурсів (які, до речі, не можуть існувати без землі) так чи інакше порушується (в тому числі використовується). Тому земля має відігравати домінуючу роль у всіх процесах, зокрема і під час використання інших природних ресурсів.

Як підкреслює Т.М. Кондратюк, земля – це складний природний об'єкт, який становить основну частину довкілля та слугує територіальним базисом усього живого й неживого [6, с. 75].

На думку В.І. Андрейцева, «земля» сприяє формуванню складних природних утворень, тобто екологічних систем, справляє біологічний вплив на створення ландшафтів та інших природних комплексів – територій та об'єктів ПЗФ [7, с. 133–134].

Н.І. Титова пропонує вживати поняття «земля», що означає «органічний компонент екосистеми, не вилучений із довкілля, який тісно взаємодіє з іншими природними об'єктами (водами, лісами, атмосферним повітрям тощо)» [8, с. 69].

З цього приводу А.М. Мірошниченко підкреслює, що нині в земельному праві поняття «земля» вживається у розумінні земної поверхні та простору над і під нею на висоту та глибину, необхідну для використання відповідної земельної ділянки за цільовим призначенням (у тому числі її забудови), включаючи ґрунтовий покрив у межах цього простору [9, с. 24].

Своєю чергою М.В. Шульга визначає землю як найважливіший складник навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту, розташована над надрами і використовується як засіб виробництва в сільському і лісовому господарстві або є місцем розташування різних об'єктів [10, с. 16].

Поняття «земельні ресурси» має вужче значення, ніж поняття «земля», і безпосередньо пов'язане з господарською діяльністю людини. Своєю чергою термін «земельні ресурси» є багатогранним за своєю сутністю. Земельні ресурси, будучи частиною природних незамінних ресурсів переважно у сільському господарстві, є національним багатством українського народу. Проте є і проблемний аспект у цьому напрямі. Він полягає в тому, що, по-перше, земля як ресурс характеризується обмеженістю, отже, суспільство не може запропонувати більше ресурсів, ніж хотіли б мати люди. Обмеженість землі абсолютна. По-друге, специфіка земельного ресурсу як фактора полягає в тому, що не тільки його кількісні параметри зменшуються, а й постійно знижуються якісні характеристики. По-третє, за умови загострення світової продовольчої проблеми вирішення питань реформування аграрного сектору економіки України набуває не лише суто національної, а й міжнародної ваги тощо [11, с. 2].

Таким чином, з погляду на комплексне використання земель однією з ознак «комплексності» виступає взаємозв'язок землі з іншими природними ресурсами, за якого земля займає домінуюче, фундаментальне положення. Від стану землі залежить стан усіх інших природних ресурсів. Безгосподарне ставлення до землі може призводити до нанесення шкоди всім природним ресурсам та довкіллю загалом.

На підтвердження цього В.В. Книш справедливо зазначає, що первинним і основним є використання землі як природного ресурсу, який виступає також просторовою базою для існування інших природних об'єктів і тому безпосередньо впливає на їх екологічний стан. У такому разі земля виконує екологічну функцію, яку слід розглядати як пріоритетну [12, с. 66].

М.В. Шульга слушно зазначає, що в результаті використання землі для різноманітних цілей виникає своєрідний комплекс суспільних відносин, які стосуються не тільки безпосередньо землі, а й тих об'єктів, які нерозривно з нею пов'язані і знаходяться як над нею, так і під її поверхнею. З урахуванням різних властивостей землі вона використовується для здійснення будь-якої діяльності людини (господарської, підприємницької та ін.). Така діяльність може бути пов'язана зі створенням і експлуатацією, наприклад, як штучно створених об'єктів нерухомості та об'єктів природи, так і інших природних ресурсів. При цьому використання всіх названих природних об'єктів без одночасного використання землі не можливе [13, с. 522].

Необхідно підкреслити, що свого часу Г.О. Аксеньонок у своїх фундаментальних працях стверджував, що земельне право своїми нормами, крім земельних правовідносин, регулює також відносини, пов'язані з використанням лісів, надр, вод, незважаючи на те, що ці відносини мають суттєві відмінні риси [14, с. 137].

На зв'язок землі з природними ресурсами, які знаходяться над та під землею, у своїх працях вказував П.Ф. Кулинич, розглядаючи права власників та землекористувачів на використання для власних потреб наявні на земельній ділянці загальнопоширені корисні копалини, торф, лісові насадження, водні об'єкти, а також інші корисні властивості землі. Так, на думку вченого, в земельному законодавстві слід більш точно визначити співвідношення між правом власності (правом користування) на земельну ділянку та правом на використання прилеглого до неї простору та розташованих на ній природних ресурсів [15, с. 216].

П.Ф. Кулинич слушно зазначає, що практика природокористування вказує про необхідність особливого підходу до правового регулювання відносин щодо використання земель та тісно пов'язаних з нею природних ресурсів – лісових і водних. Ця особливість полягає в необхідності застосування до правового регулювання зазначених суспільних відносин норм не однієї, а двох пересурсних галузей права – земельного і лісового та земельного і водного. Такі норми, як підкреслює вчений, мають тісно взаємодіяти, що може бути забезпечене формуванням двогалузевого правового інструментарію. Відповідно, «двогалузеве правове поле» характеризується наявністю правових норм та правових понять, які мають не галузевий, а міжгалузевий характер [15, с. 217].

Як приклад наведена ст. 1 Лісового кодексу України, відповідно до якої лісова ділянка визначена як ділянка лісового фонду України з визначеними межами, виділена відповідно до цього Кодексу для ведення лісового господарства та використання лісових ресурсів без вилучення її у землекористувача або власника землі. Отже, як вважає П.Ф. Кулинич, земельна лісова ділянка являє собою єдиний об'єкт земельно-лісових правовідносин, який об'єднує два природні ресурси. Аналогічним є й правовий режим земельної ділянки, на якій розташований водний об'єкт, у цьому разі йдеться про особливості земельної водної ділянки як єдиного дворесурсного об'єкта правових відносин [15, с. 217].

На нашу думку, у прикладі, наведеному вище, йдеться саме про комплексний об'єкт використання, підґрунтям якого виступає земля. Необхідно зазначити, що об'єктами, які знаходяться на землі, які мають з нею нерозривний зв'язок, можуть бути як природні ресурси (водні об'єкти, ліс), так і антропогенні (будови, об'єкти промисловості тощо).

Наступний аспект, в якому розглядається земля, – використання землі як територіального базису, тобто просторовий базис для транспорту, промисловості, нерухомості тощо. У правовій доктрині земельного права під територією розуміють частину землі (земної поверхні) в певних межах (кордонах), що являє собою землі та земельні ділянки сільськогосподарського і несільськогосподарського призначення разом із надрами, водами, лісами, повітряним простором, природними і створеними людиною комплексами, умовами, об'єктами та ресурсами, що входять до екомережі, разом утворюють ландшафт [16, с. 225].

На думку В.І. Андрейцева, територію можна й потрібно розглядати крізь призму матеріальної основи зосередження природноресурсної бази – землі, водних, лісових ресурсів, рекреаційних та інших, або як засіб виробництва в аграрному секторі економіки, інших сферах господарювання, або використання природних особливостей ресурсів для задоволення лікувально-оздоровчих, рекреаційних та інших потреб людини й суспільства. Разом із тим, як зауважує вчений, згідно з чинним законодавством України, всі землі – це території з різними правовими режимами, але це лише земна, поверхнева частина територіального простору, що не охоплює його повітряну частину [17, с. 74].

З цього приводу В.В. Книш наголошує, що використання землі як територіального базису слід розглядати у широкому та вузькому значенні. У широкому значенні земля є територіальним базисом української держави, а у вузькому значенні – територіальним базисом для розташування окремих населених пунктів, розміщення будівель та споруд. Це соціальна функція землі, яка зумовлюється, з одного боку, сприятливістю навколишнього природного середовища, належним

екологічним станом землі (тобто екологічною функцією землі), а з іншого – здатністю використовувати землю як основний засіб виробництва (тобто її економічною функцією) [12, с. 66].

Натепер розгляд земель як складової частини територій різного призначення призвело до появи нових форм регулювання земельних відносин, що впливають на склад земель. Приміром, серед них можна виділити територіальне зонування. Як підкреслює І.В. Ігнатенко, під час здійснення зонування населених пунктів територію необхідно розглядати в контексті місця життєдіяльності людини, основою якого виступає земельна ділянка з розташованими на ній та під нею природними ресурсами та антропогенними об'єктами [16, с. 227].

Певну роль земля відіграє й у промисловості, особливо в добувній, але в більшості її галузей земля послуговує лише майданчиком, фундаментом для розміщення устаткування, робочої сили і цілого промислового підприємства. Проте продукція таких підприємств ні в кількісному, ні в якісному відношеннях не перебуває у прямому зв'язку з якістю землі, на якій розміщено промислове підприємство [11, с. 2].

Справді, в цьому разі земля функціонує як фундамент, як основа і процес виробництва та одержання продукції не залежить від якості ґрунту та якісного стану земельної ділянки. Утім, необхідно зауважити, що в такому разі має місце відповідний вплив від діяльності підприємства, який негативно відображається як на стані землі, так і інших природних ресурсів: атмосферного повітря, ґрунтових вод тощо. Отже, земля завжди має взаємозв'язок із будь-якими об'єктами, які на ній перебувають, що може негативно впливати на її якісний стан.

Важливу роль виконує земля як основний засіб виробництва, а саме використання у сільському та лісовому господарстві, де основну функцію у використанні земель реалізовує ґрунтовий покрив землі.

Сільськогосподарське виробництво характеризується повним зв'язком із землею і залежністю від її наявності, площі та якості. Земля є засобом виробництва, предметом праці і як природне середовище – передумовою сільськогосподарського виробництва. Саме в сільському господарстві земля, як і в кожній іншій діяльності, є основою в технічному і фізичному сенсі для розміщення всіх інших чинників виробництва. Тобто є, по-перше, територією, якою переміщуються робоча сила, тварини, машини і знаряддя праці, засоби транспорту тощо. По-друге, земля в сільськогосподарському виробництві є предметом праці. Оскільки вона віддає рослинам свою енергію, що в біологічному аспекті необхідні для їх життя, зростання і розвитку. По-третє, земля є основним складовим елементом навколишнього природного середовища, в якому живуть рослини [18, с. 153].

І.О. Костяшкін, досліджуючи праці С.В. Єлькіна [19], робить висновок, що, виступаючи територіальним базисом, земля одночасно є унікальним природним ресурсом та живильною основою для наявного на ній природного ландшафту. Поєднання землі як природного ресурсу та територіального базису створює умови, що забезпечують можливість її використання як засобу виробництва у сільському та лісовому господарстві [20, с. 91].

Важливим у цьому зв'язку, наполягає І.О. Костяшкін, є той факт, що забезпечення відповідного функціонального призначення не можливе без поєднання властивостей землі, тобто їх комплексного сприйняття. Так, не будучи наділеною властивостями унікального природного ресурсу, земля не може виступати ні територіальним базисом для флори та фауни, ні засобом виробництва у сільському чи лісовому господарстві, а тому не може забезпечити свою соціальну функцію як місця життєдіяльності. Це саме стосується і інших характеристик землі, що об'єднані базовим принципом земельного законодавства, який передбачає поєднання особливостей використання землі як територіального базису, природного ресурсу і основного засобу виробництва [20, с. 92].

Як бачимо, земля, маючи надзвичайні властивості, виконує багато функцій, кожна з яких відіграє свою важливу роль у виробництві, економіці, промисловості, суспільстві тощо. Незалежно від того, яка функція виконується або інертна (територія, місце розташування землі, її геологічна будова тощо), або динамічна (якість землі, родючість, зв'язок землі з іншими природними ресурсами), усі вони здійснюються комплексно, одночасно з урахуванням особливостей кожної з них. Все це необхідно враховувати в правовому регулюванні відносин комплексного

використання землі, що своєю чергою дає підстави говорити про комплексний підхід до використання земель. Таким чином, ще однією ознакою «комплексності» під час використання земель виступає комплексний підхід у правовому регулюванні як використання земель, так і їх охорони.

Висновки. Правове регулювання відносин щодо використання та охорони земель має ґрунтуватися на принципах визнання землі природним об'єктом, природним ресурсом з урахуванням взаємозв'язку землі з іншими природними ресурсами та компонентами, територією, основним засобом виробництва, у зв'язку з чим комплексний підхід має перебувати в основі регулювання земельних відносин, беручи до уваги багатофункціональне значення землі.

Список використаних джерел:

1. Кулинич П.Ф. Предмет земельного права України. *Право України*. 2008. № 9. С. 81–87.

2. Костяшкін І.О. Правове забезпечення соціальної функції права власності на землю в Україні : монографія. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2016. 429 с.

3. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України 25 червня 1991 року № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

4. Земельне право : підручник / за ред. Погрібного О.О., Каракаша І.І. Київ : Істина, 2003. 448 с.

5. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 39. Ст. 349.

6. Кондратюк Т.М. Правовий режим земель національної екологічної мережі України : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2019. 231 с.

7. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. 2-ге вид. Київ : Знання, 2005. 446 с.

8. Титова Н.І. До концепції нового основного Земельного закону. *Право України*. 2000. № 4. С. 68–73.

9. Мірошниченко А.М. Земельне право України : підручник. 2-ге вид., доповн. і переробл. Київ. : Алерта; ЦУЛ, 2011. 678 с.

10. Шульга М.В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях. Харьков : Консум, 1998. 224 с.

11. Чечель О.М. Стан і перспективи розвитку земельних ресурсів в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2010. Вип. 1 (28). С. 1–9.

12. Книш В.В. Юридичне закріплення та основні ознаки принципу поєднання особливостей використання землі як природного ресурсу, основного засобу виробництва та територіального базису. *Науково-інформаційний вісник. Право*. 2011. № 4. С. 65–72.

13. Шульга М.В. Состояние развития земельного права. *Ежегодник украинского права.* 2013. № 5. С. 516–539.

14. Аксенёнок Г.А. Земельные правоотношения в СССР. Москва : Госюриздат, 1958.

15. Кулинич П.Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види. *Часопис Київського університету права*. 2010. №. 3. С. 215–219.

16. Ігнатенко І.В. Категорії «земля» та «територія» в контексті правового регулювання зонування земель. *Вісник ХНУВС*. 2012. № 4 (59). Ч. 2. С. 221–228.

17. Андрейцев В.І. Земельне право і законодавство суверенної України: актуальні проблеми практичної теорії. Київ : Знання, 2007. 445 с.

18. Ступень М.Г., Дума Ю.І., Кок З.С. Земля – основний ресурс сільського господарства Закарпаття. *Збалансоване природокористування*. 2016. № 3. С. 152–155.

19. Єлькін С.В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2012. 247 с.

20. Костяшкін І.О. Правове забезпечення функцій землі як умова сталого землекористування. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України.* 2013. Вип. 182. Ч. 2. С. 90–98.

ШЕХОВЦОВ В. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права
(Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.6:347.23
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.16

ЗБАЛАНСУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ НА ТВАРИННИЙ СВІТ

Необхідність наукового обґрунтування здійснення права власності на об'єкти тваринного світу в контексті сучасних глобалізаційних правових формацій набуває великого значення як для теорії права, так і для правозастосовної діяльності. У статті запропоновано та досліджено правові механізми збалансування публічної та приватної власності, критерієм розмежування яких є законний інтерес: 1) обмеження оборотоздатності окремих видів об'єктів тваринного світу: а) тих, що знаходяться у стані природної волі є виключною власністю Українського народу (домінанта публічної власності); б) тих, що занесені до Червоної книги України, оскільки ці дикі тварини становлять виключну цінність для держави. Такі тварини можуть перебувати у приватній власності лише у виняткових випадках і лише зі спеціальною метою, яка виключає отримання прибутку; 2) обмеження прав власників та встановлення меж здійснення ними своїх прав на об'єкти тваринного світу: а) у разі набуття права власності на тварин; б) у разі здійснення повноважень щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами тваринного світу. Автором доведено, що право приватної власності на такі об'єкти обмежується законодавством не лише в інтересах забезпечення реалізації прав інших суб'єктів права, але й у інтересах самого об'єкта правовідносин – тварин, а саме задоволення їхніх біологічних, видових та фізіологічних потреб. За таких умов автором виведено формулу правовідносин у сфері приналежності тварин: «суб'єкт – об'єкт – об'єкт», яка істотно відрізняється від традиційної цивілістичної формули: «суб'єкт – об'єкт – суб'єкт»; 3) спеціальна підстава припинення права приватної власності на тварин – жорстоке поводження з ними, проаналізована судова практика щодо цього питання; 4) впровадження концепту екологізації у правовідносинах, пов'язаних із приналежністю, охороною та використанням об'єктів тваринного світу.

Ключові слова: *тваринний світ, право власності на тваринний світ, публічний екологічний інтерес, баланс публічної та приватної власності, фауністичне законодавство.*

Shekhovtsov V. V. The balancing of public and private interests as a factor of legal regulation effectiveness of animal ownership

The necessity of scientific grounding the possessions of wildlife in the context of modern legal formations has a significant importance both for law theory and for law enforcement practice. There has been explored and proposed the legal mechanisms of balancing public and private property on animals on the ground of research of legitimate interest as an crucial criterion for the delimitation:1) the circumscription of conveyance of certain species of wildlife objects: a) those who are in a state

of natural freedom are the exclusive property of the Ukrainian peoplehood (the dominant idea of public property); b) those who are listed on Red Book of Ukraine inasmuch as this animals has exceptional values to the state. Such animals may be privately owned only in unusual case and for the sole purpose of excluding profit; 2) restriction of the rights of the owners and establishment of limits for the exercise of their rights to the objects of wildlife: a) upon acquisition of the ownership on the animals; b) when exercising authority to own, use and dispose of wildlife objects. The author has proved that the right of private ownership of such objects is limited by the law not only in the interests of ensuring the rights of other subjects of law, but also in the interests of the object of legal relations – animals, namely, meeting their biological, species and physiological needs. Under these conditions, the author has derived the formula of legal relations in the sphere of animal as a "subject–object–object", which is significantly different from the traditional civilistic formula "subject–object–subject"; 3) special grounds for termination of private property rights for animals – cruelty treatment of animals. The case law in this field has been analyzes; 4) implementation of the concept of greening (ecologization) in the relationships related to the belonging, protection and use of wildlife objects.

Key words: *wildlife, animals' ownership, public environmental interest, balance of public and private property, faunistic legislation.*

Вступ. Соціально-економічний устрій держави та пануюча політико-правова ідеологія – домінуючий фактор стану розвитку суспільної системи відносин розподілу матеріальних благ між суб'єктами. Ускладнюють цю систему та вимагають її концептуального оновлення вимоги забезпечення екологічної безпеки, покращення стану навколишнього природного середовища й раціонального використання його природних ресурсів, серед яких тваринний світ розглядається як органічний компонент довкілля. Право власності на тваринний світ, беззаперечно, є одним із найбільш дискусійних, але водночас малодосліджених питань, оскільки вчені-правознавці здебільшого досліджують питання використання й охорони тваринного світу. Поряд із цим особливе значення як для теорії, так і практики застосування фауністичного законодавства має вивчення та концептуальне обґрунтування збалансування публічно-приватних начал у правовому регулюванні відносин приналежності на тваринний світ, що пов'язується із виникненням та поширенням права приватної власності на об'єкти тваринного світу.

Постановка завдання. З огляду на зазначене, мета статті полягає у дослідженні правових механізмів, закріплених у законодавстві України та спрямованих на оптимальне й гармонійне співіснування публічної та приватної власності на тваринний світ.

Результати дослідження. Бачення взаємодії двох типів (або форм) власності – публічної та приватної, а також і більш розгалуженої системи з дрібнішими складниками запропоновано у сучасній науковій юридичній доктрині. Так, за міркуванням І.В. Спасибо-Фатєєвої, у рамках кожного з двох типів/форм власності (публічної та приватної) вбачаються різні їх форми/типи. Такими типами власності, на її думку, є приватна та публічна власність, а формами: у рамках публічного типу – власність Українського народу, державна та комунальна, у рамках приватного типу – власність юридичних та фізичних осіб [1, с. 150–151].

На нормативно-правовому рівні закріплення юридичних конструкцій публічної та приватної власності було передбачено у проєкті Конституції України від 01.07.1992 р., в якому пропонувалася окрема глава «Власність» і мала встановлюватися презумпція публічної власності: власність є публічною (державна і комунальна/муніципальна), уся інша власність – приватна. При цьому тваринний світ та інші природні ресурси (окрім землі, яка може бути і у публічній, і у приватній власності), на думку авторів проєкту Основного Закону України, доцільно відносити виключно до публічної власності [2].

У сучасному цивілізованому суспільстві, на наше переконання, має бути реалізований консонанс між публічними та приватними інтересами (інтерес у цьому разі виступає

критерієм розмежування публічної та приватної власності) і потребами як колективних, так і індивідуальних суб'єктів права на засадах їх оптимального збалансування. Йдеться насамперед не лише про втілення принципу соціальної справедливості, коли права, можливості і свободи однієї особи закінчуються там, де починаються права, можливості і свободи іншої, але й про домінанту екологічного складника у процесі виникнення й реалізації відносин власності на природні ресурси, в тому числі об'єкти тваринного світу. Збалансування публічно-приватних інтересів – важливий крок на шляху до забезпечення консенсусу між економічною та екологічною політикою держави, однак критерій ефективності такого збалансування має суб'єктивний характер. Тому доцільно погодитися із міркуванням С.В. Савченко, що під балансом приватного та публічного інтересів не завжди варто розуміти обов'язкову рівновагу цих інтересів, оскільки за певних обставин слід встановити пріоритет одного інтересу, а отже, обмежити інший [3, с. 53].

Міжнародна правова практика пропагує декларування примату публічної власності над приватною. Як приклад, у Резолюції 1803 (XVII) Генеральної Асамблеї ООН «Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами» від 14.12.1962 р. ідеться про те, що право народів та націй на невід'ємний суверенітет над їхніми природними багатствами та ресурсами (як невід'ємний складник власності публічної – *В.Ш.)* має здійснюватися в інтересах їх національного розвитку та благополуччя населення. Націоналізація, експропріація або реквізиція мають базуватися на міркуваннях або мотивах суспільної користі, безпеки або національних інтересів, які визнаються більш важливими, аніж суто приватні або особисті інтереси як громадян, так і іноземців [4].

Оптимальне співіснування публічно-приватних інтересів означає такий рівень ефективності правового регулювання відносин власності на тваринний світ, за якого потреби та законні інтереси публічних суб'єктів (держава, суспільство, Український народ загалом) у збереженні довкілля, покращення екологічної обстановки та охороні біорізноманіття узгоджуються і не суперечать приватним інтересам індивідуальних суб'єктів права й навпаки. При цьому у разі протиставлення таких інтересів, на нашу думку, пріоритет повинні мати публічні екологічні інтереси.

У цьому контексті справедливими є погляди Г.В. Анісімової, яка вважає, що забезпечення публічних екологічних інтересів серед іншого відбувається завдяки загальним і галузевим способам правового регулювання, як-от: обмеження суб'єктно-об'єктного складу права власності, обмеження обігу природних ресурсів, еколого-правового регулювання господарської діяльності у процесі використання природно-ресурсного потенціалу [5, с. 547].

З урахуванням наведеної позиції зазначимо, що збалансування публічно-приватних інтересів, як основи публічної та приватної власності на тваринний світ, реалізується зокрема через такі правові механізми.

1. Правове відображення обмеженої оборотоздатності окремих видів об'єктів тваринного світу. ЦК України встановлює загальну оборотоздатність об'єктів: вони можуть вільно відчужуватися або вільно переходити від однієї особи до іншої, якщо вони не вилучені з цивільного обороту або не обмежені в обороті, або не є невід'ємними від фізичної чи юридичної особи. Види об'єктів цивільних прав, перебування яких у цивільному обороті не допускається (об'єкти, вилучені з цивільного обороту), мають бути прямо встановлені у законі [6].

Так, відповідно до ст. 5 Закону України «Про тваринний світ» об'єкти тваринного світу, які перебувають у стані природної волі і знаходяться в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, є об'єктами права власності Українського народу [7]. Отже, з метою забезпечення публічного екологічного інтересу та у зв'язку з особливою значимістю цього об'єкта у суспільстві та державі тварини, які перебувають у стані природної волі, не можуть бути об'єктами права державної, комунальної або приватної власності.

Крім того, ст. 178 ЦК України визначає спеціальну оборотоздатність деяких видів об'єктів цивільних прав, які можуть належати лише певним учасникам обороту, або перебування

яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом (об'єкти обмеженої оборотоздатності) [6]. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 180 ЦК України тварини, занесені до Червоної книги України, можуть бути предметом цивільного обороту лише у випадках та порядку, встановлених законом [17]. Право власності на таких тварин виникає лише на підставі дозволу Мінекоенерго України, а законність набуття об'єктів Червоної книги України має бути підтверджена відповідними документами (ст. 7 Закону України «Про Червону книгу України») [8] (ліцензії, спеціальні дозволи тощо), адже такі об'єкти перебувають під особливою охороною держави. Водночас відповідно до ст. 38 Закону України «Про тваринний світ» з метою збереження і відтворення тварин здійснення окремих видів *використання* об'єктів тваринного світу, а також *вилучення* з природного середовища тварин може бути обмежене або повністю заборонене на певній території чи на певні строки в порядку, передбаченому цим Законом та іншими нормативно-правовими актами [7].

Заборона або суттєве обмеження перебування у приватній власності деяких видів тварин означає превалювання публічного екологічного інтересу над приватними інтересами окремих суб'єктів права. Наприклад, у 2011 р. на виконання Конвенції про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі 1979 р. запроваджений мораторій на вилучення з природного середовища існування з будь-якою метою строком на три роки видів китоподібних, занесених до Червоної книги України дельфіна звичайного, афаліни та морської свині звичайної [9].

2. Обмеження прав власників об'єктів тваринного світу щодо володіння, користування та розпорядження його об'єктами. При цьому принципово важливо розмежовувати обмеження прав власника та межі здійснення ним своїх прав. Так, межі стосуються підстав виникнення права власності, його об'єктів, порядку реалізації власником своїх правомочностей, а обмеження – лише здійснення власником своїх правомочностей, у тому числі примусового припинення права власності [10, с. 61]. Шляхом встановлення меж як у публічному, так і в приватному праві відбувається, зокрема, забезпечення балансу інтересів власника й інших осіб та досягнення співвідношення публічно-правового і приватноправового регулювання відносин власності [10, с. 67]. Мета встановлення таких меж, як зазначає Г.Л. Крушельницька, в публічному праві полягає в забезпеченні інтересів суспільства з дотриманням моральних засад, які панують у ньому, економічної та продовольчої безпеки держави, а в приватному – заборона вчинення дій із тваринами, що можуть завдати шкоди здоров'ю й майну інших осіб [11, с. 72].

Принагідно зазначити, що юридична природа таких меж, їх зміст, сутність детермінуються сферою правового регулювання й предметно-об'єктними особливостями галузевої зумовленості. Наприклад, цивільно-правова доктрина встановлення меж для власника у разі здійснення належного йому права власності обґрунтовує існуванням гарантій прав інших суб'єктів: використовуючи своє майно, власник не повинен завдавати матеріальної чи моральної шкоди іншим громадянам, шкоди їхньому здоров'ю [12, с. 205]. Зазначена формула характеризує відносини власності як «суб'єкт – об'єкт – суб'єкт», в якій об'єкт таких правовідносин виступає лише матеріальним благом і джерелом задоволення потреб та інтересів індивіда й має цінність лише тією мірою, в якій він є корисним для суб'єкта правовідносин.

Тваринний світ є особливим об'єктом, що визначається й у цивільному законодавстві (ст. 180 ЦК), а тому відносини, що виникають у його зв'язку із приналежністю його об'єктів, реалізуються за іншою формулою: «суб'єкт – об'єкт – об'єкт», яка випливає із того, що тварини, на відміну від предметів матеріального світу, не створені безпосередньо людиною. Винятком є селекційні зміни та штучне виведення порід тварин, однак і у цьому разі права власників обмежені необхідністю дотримання принципу гуманізму та моральних засад, що орієнтовані на запобігання жорстокому поводженню із тваринами, уникненню спричинення їм болю, страждань, стресу та мук.

Окрім зазначеної особливості, на думку І.І. Каракаша, на специфіку права власності стосовно природних ресурсів суттєвий вплив справляють такі фактори: кількісно та якісно

вони обмежені; їх просторова маса, обсяг та розташування важко відновлювальні або взагалі не можуть бути розширені шляхом виробництва; природні багатства не володіють реальною вартістю і суворо в економічному сенсі не є товаром [13, с. 192]. Це зумовлює нагальність відображення у цивільному (приватному) праві у разі регламентування відносин власності особливостей тваринного світу як органічного компонента навколишнього природного середовища, які є достатніми для того, щоб резюмувати про юридичну неприпустимість поширення правового режиму речі на відносини приналежності, охорони та використання тваринного світу.

Отже, за таких умов права власників на тваринний світ обмежуються законодавством не лише в інтересах забезпечення реалізації прав інших суб'єктів права, але й у інтересах безпосереднього об'єкта таких правовідносин – тварин (у тому числі диких) і має на меті збереження їх популяцій, їх раціональне використання, недопущення жорстокого поводження із ними тощо. Так, ч. 3 ст. 7 Закону України «Про тваринний світ» встановлюється, що у передбаченому законом порядку права власників об'єктів тваринного світу можуть бути обмежені в інтересах охорони цих об'єктів, навколишнього природного середовища та захисту прав громадян [7]. Крім того, права власників і користувачів землі, лісів, водних об'єктів та інших природних ресурсів можуть бути обмежені також в інтересах охорони, раціонального використання та відтворення тваринного світу (ст. 54) [7].

Отже, визначена ст. 180 ЦК України особливість тварин як об'єктів права власності пов'язана із тим, що під час реалізації передбачених юридичними нормами правомочностей власника останній мусить керуватися не лише власними (приватними інтересами), але й оскільки власність зобов'язує (ч. 4 ст. 318 ЦК) [6], законний володар або інша особа, яка здійснює використання тварин, зобов'язані дотримуватися моральних засад суспільства, не погіршувати екологічну ситуацію й не використовувати право власності на шкоду правам, свободам та законним інтересам інших суб'єктів правовідносин.

Спеціальні правила щодо права власності на тваринний світ застосовуються при цьому як у разі реалізації змісту цього права, тобто конкретних правомочностей власника, так і безпосередньо у разі набуття права власності на диких тварин, які є свого роду процедурними обмеженнями [12, с. 207]. Так, згідно зі ст. 12 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження», право власності та інші речові права особи, яка утримує тварину, обмежені обов'язком дотримання норм і вимог цього Закону [14]. Порядок утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах, від 30.09.2010 р. деталізує положення вищезазначеної норми закону, визначаючи, що утримання диких тварин у неволі допускається лише, якщо: 1) створені умови, що відповідають їхнім біологічним, видовим та індивідуальним особливостям; 2) дотримані вимоги, встановлені Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження»; 3) наявні документи, що підтверджують законність набуття дикої тварини [15].

3. Припинення за рішенням суду права власності та інших речових прав на тварин у разі жорстокого поводження з ними шляхом їх оплатного вилучення або конфіскації. При цьому виникає інша проблема, пов'язана із подальшою юридичною долею конфіскованих тварин та забезпеченням режиму їх охорони та використання, адже відсутність державного контролю за обігом диких тварин підвищує ризики зловживань щодо використання диких тварин, у тому числі рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення відповідно до Закону України «Про Червону книгу України». Крім того, натепер в Україні ніхто не володіє інформацією щодо реальної кількості диких тварин, які є у приватній власності, тому нагальним є створення Єдиного електронного реєстру з обліку диких тварин, куди їх власники в обов'язковому порядку будуть змушені вносити всі дані, а також своєчасною визнається розробка Порядку вилучення диких тварин у недобросовісних власників [16].

Звернення до практики застосування судами положень екологічного законодавства щодо припинення права власності на диких тварин у разі жорстокого поводження з ними демонструє домінування екологічного імперативу у разі розмежування публічно-приватної сфери правового впливу на відносини власності на тваринний світ. Ілюстративним прикладом наведеного

є ситуація зі скандальним Покровським приватним звіринцем. Державна екологічна інспекція звернулась до суду із позовом до приватного звіринця про конфіскацію трьох левів та шести ведмедів на підставі зафіксованих фактів жорстокого поводження із дикими тваринами, а саме порушення умов утримання тварин, які не відповідають їхнім біологічним, видовим та фізіологічним особливостям. Суд, задовольняючи позов, дійшов висновку, що право особи мати у приватній власності диких тварин, тримаючи їх у неволі, не є абсолютним. По-перше, такому праву кореспондує обов'язок особи створити для них відповідні умови, а саме такі умови, які відповідають їхнім біологічним, видовим та індивідуальним особливостям, та узгоджуються з мінімальними нормами площ для утримання та розведення диких тварин, визначеними в Порядку № 429. По-друге, таке право зумовлене наявністю у особи можливості забезпечення їм умов утримання відповідно до вимог Закону [17].

Узагальнюючи деякі питання застосування судами законодавства про право власності під час розгляду цивільних справ, Верховний Суд України (зараз Верховний Суд) резюмує, що, надаючи власнику право вчиняти з власним майном будь-які дії, у тому числі його знищення, закон обмежує власника у виборі способу знищення майна з тим, щоб обраний спосіб був безпечним для оточення і навколишнього середовища [18]. Отже, право приватної власності не є абсолютним, межі його реалізації спрямовані на недопущення нівелювання законних інтересів інших суб'єктів права, а також спричинення шкоди суспільству, державі, природі.

4. Сучасним інноваційним механізмом розумного збалансування приватних та публічних інтересів у процесі реалізації права власності на тваринний світ визнається концепт екологізації матеріального виробництва як впровадження екологічного імперативу у сферу економічного господарювання з метою захисту навколишнього природного середовища й раціонального використання природних ресурсів. Імплементація цього принципу в національну правову систему має основоположне та вирішальне значення, адже технологічні процеси виробництва, темпи викидів промислових відходів, урбанізаційні процеси, що пов'язані із розвитком інфраструктури, ставлять під загрозу існування диких тварин та середовищ їх існування. Наприклад, проєктування та будівництво магістральних шляхів, автомобільних та залізничних доріг, ліній електропередач тощо не лише наносять безповоротний негативний вплив на популяції диких тварин, але й фрагментують шляхи їх міграції, сприяють роз'єднанню меж природних ділянок, які є місцями оселення тварин. Отже, приватні права та інтереси власників земельних, лісових та інших ділянок, які орієнтовані на економічну вигоду, обмежуються суспільними інтересами у збереженні природних ресурсів тваринного світу.

Висновки. Публічний інтерес у фауністичному праві полягає у дотриманні моральних засад суспільства, забезпеченні прав та інтересів всього суспільства, гуманізації поводження із тваринами та покращенні екологічної ситуації, гарантуванні раціонального, ефективного й цільового використання природних фауністичних ресурсів, а також запобігання виснаженню тваринного світу та марнотратного використання цього об'єкта. Водночас подолання дисбалансу відповідно до принципу справедливості у зазначеній сфері вимагає й дотримання приватних інтересів, які орієнтовані на забезпечення реалізації особистих прав окремих суб'єктів екологічного права. Досягненню збалансування публічно-приватних інтересів у процесі як реалізації права власності, так і під час використання тваринного світу сприятиме тільки виважене міжсекторальне співробітництво між всіма зацікавленими сторонами – органами державної влади та місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання, громадськістю, в процесі якого інтереси кожного з учасників будуть адекватно та справедливо поєднуватися шляхом реалізації запропонованих у цій роботі правових механізмів оптимального співіснування публічних та приватних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Спасибо-Фатєєва І. Форми права власності. *Вісник Академії правових наук України.* 2009 р. № 3(58). Харків : Право, 2009. С. 145–154.

2. Про проєкт нової Конституції України : Постанова Верховної Ради України від 01.07.1992 р. № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 37. Ст. 550.

3. Савченко С.В. Співвідношення приватних і публічних інтересів: досвід України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-2. С. 53–57.

4. Резолюція 1803 (XVII) Генеральної Асамблеї ООН «Невід'ємний суверенітет над природними ресурсами» (прийнята 14 грудня 1962 р. на 1194-му пленарному засіданні Генеральної Асамблеї ООН). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_819/.

5. Анісімова Г.В. Теоретичні засади розвитку екологічного законодавства в контексті природно-правової доктрини : монографія. Харків : Право, 2019. 672 с.

6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Голос України* від 12.03.2003. № 45.

7. Про тваринний світ : Закон України від 13.12.2001 р. № 2894-III. *Голос України.* 2002. 16 січ. (№ 9).

8. Про Червону книгу України : Закон України від 07.02.2002 року № 3055-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Стор. 135. Ст. 462.

9. Про тимчасову заборону спеціального використання китоподібних Чорного та Азовського морів : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20.09.2011 р. № 328. *Офіційний вісник України* від 21.10.2011. № 79. Стор. 86. Ст. 2929.

10. Розгон О.В. Межі та обмеження права власності : монографія. Харків, 2006. 188 с.

11. Крушельницька Г.Л. Межі здійснення та обмеження права власності на тварин за законодавством України. *Право і суспільство*. 2015. № 6-2. Ч. 2. С. 67–73.

12. Безсмертна Н.В. Межі здійснення права приватної власності. *Наукові записки*. 2001. Том. 19. С. 204–207.

13. Каракаш И.И. Правовое регулирование аграрно-земельных природоресурсово-экологических отношений. *Сб. избр. ст., докл. и рец.* (1997–2007). Одесса : Феникс, 2007. 430 с.

14. Про захист тварин від жорстокого поводження : Закон України від 21.02.2006 року № 3447-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 27. Стор. 990. Ст. 230.

15. Про затвердження Порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 429 від 30.09.2010 р. *Офіційний вісник України* від 21.01.2011. № 2. Стор. 145. Ст. 128.

16. Уряд підтримав законопроєкт щодо захисту тварин від жорстокого поводження. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-pidtrimav-zakonoproekt-shchodo-zahistu-tvarin-vid-zhorstokogo-povodzhennya.

17. Рішення Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 21 травня 2019 року у справі № 235/549/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/82002928/.

18. Аналіз деяких питань застосування судами законодавства про право власності при розгляді цивільних справ : Лист від 1.07.2013 / Верховний Суд України. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/VSS00069?an=117.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БАЄВА Л. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та трудового права
*(Національний університет
«Запорізька політехніка»)*

ЩЕРБІНА М. Г.,
студентка VI курсу магістратури
юридичного факультету
*(Національний університет
«Запорізька політехніка»)*

УДК 342.5; 342.6
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.17

СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Статтю присвячено дослідженню правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні, вивченню контрольних повноважень за діяльністю правоохоронних органів. Досліджено особливості співпраці правоохоронних органів та громадськості. Визначено основні напрями організації громадського контролю над діяльністю правоохоронних органів.

Авторами з'ясовано, що громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Викладене свідчить про важливість подальшого формування правового механізму, здатного забезпечити оперативний вплив громадськості на діяльність правоохоронних органів.

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Громадський контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. Категорія громадського контролю охоплює контроль громадян та їх добровільних об'єднань за здійсненням функцій представниками державного механізму. В цьому аспекті в сучасних умовах розбудови України як демократичної, правової держави та становлення розвинутого громадянського суспільства підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

Громадський контроль є формою соціальної активності громадян, безпосередньої участі громадян у відкритій політиці як сфері комунікацій влади й громадян.

Все це обумовлює необхідність дослідження громадського контролю, його правової природи, оскільки формування та становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства перш за все пов'язані зі створенням та застосуванням елементів взаємодії між суспільством та органами державної влади.

Ключові слова: *контроль, громадський контроль, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, контрольні повноваження.*

Baieva L. V., Shcherbina M. G. The essence and legal nature of public control on the activities of law enforcement authorities in Ukraine: general theoretical analysis

The article is devoted to the study of the legal nature of public control over the activities of law enforcement agencies in Ukraine. The work is devoted to the study of control powers over the activities of law enforcement agencies. The peculiarities of cooperation between law enforcement agencies and the public are explored. The main directions of organization of public control over the activity of law enforcement agencies are identified.

The authors found that public control of law enforcement agencies determines the process of development of forms and methods of this activity, as well as tactical methods and methods of prevention and termination of offenses, if necessary to bring the perpetrators to justice. The above points to the importance of further developing a legal mechanism capable of ensuring the operational impact of the public on the activities of law enforcement agencies.

Public control, as a form of social control, is carried out by associations of citizens and individuals. As practice shows, public control is a function of civil society, so it is a way of involving the population in governing society and the state. It is an important form of democracy, because it enables the population to participate in public administration, in the resolution of state and public affairs, to actively influence the activities of public authorities and local self-government.

Public control is one of the instrumental factors of democratic state formation. The category of public control encompasses the control of citizens and their voluntary associations over the exercise of functions by representatives of the state mechanism. In this aspect, in the current conditions of Ukraine's development as a democratic, rule of law and the development of a developed civil society, the state's control over the society is a defining feature of democracy.

Public control acts as a form of social activity of citizens, direct participation of citizens in open politics as a sphere of communication between the authorities and citizens. All this necessitates the study of public control and its legal nature, since the formation and formation of the rule of law and civil society in Ukraine are first and foremost related to the creation and application of elements of interaction between society and public authorities.

Key words: *control, public control, law enforcement, law enforcement, control powers.*

Вступ. Одним з найактуальніших питань є залучення громадськості до процесу здійснення контролю і, як наслідок, ефективності та прозорості діяльності органів публічної влади. В Україні процес контролю ще не є дійсно прозорим, а діяльність влади не завжди зрозуміла населенню.

В умовах реформування правової системи України особливої актуальності набувають дослідження всіх елементів, що формують основу демократичної, соціальної, правової держави. Формування в Україні демократичної, правової, соціальної держави є можливим лише за умов наявності базових сфер соціальної життєдіяльності, взаємного контролю суб'єктів

громадянського суспільства та держави, тому в юридичній літературі останнім часом все більше уваги приділяється розгляду громадського контролю, дослідженню сутності та правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, М. Вітрук, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Клюєв, А. Комзюк, О. Кузьменко, Т. Наливайко, Т, Панченко, С. Шестак. Зазначені науковці заклали фундамент у розуміння громадського контролю, однак у юридичній літературі деякі питання залишаються досить нерозкритими. Все це обумовлює актуальність дослідження громадського контролю, що характеризується взаємодією між суспільством та органами державної влади, відкритістю органів державної влади для громадянського суспільства.

Постановка завдання. Метою статті є концептуальний аналіз правової природи громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні.

Результати дослідження. Громадський контроль є важливим чинником забезпечення законності у сфері державного управління, механізмом участі громадян в управлінні державними справами. Від рівня його впливу на суспільно-політичне життя та органи державної влади залежить рівень демократичності тієї чи іншої країни. Він сприяє реальній появі у неї тих ознак правової держави, які припускають рівність особи й державних структур перед законом, відповідальність як особи, так і державних структур за правопорушення. Громадський контроль є засобом саморегуляції громадської життєдіяльності, що за допомогою прийнятих у суспільстві соціальних цінностей та норм забезпечує впорядковане формування всіх його компонентів.

Отже, дослідження громадського контролю слід розпочати з розуміння поняття «контроль». Етимологічно термін «контроль» походить від французького слова "controle", що означає перевірку, спостереження задля перевірки. У словниках та енциклопедичних довідниках слово «контроль» тлумачиться як «перевірка» або «спостереження задля перевірки»; «облік діяльності кого-, чого-небудь», «нагляд за чимось» [1, с. 451; 2, с. 256; 3, с. 271]. У словнику В. Даля наводиться таке визначення контролю: облік, перевірка рахунків, звітності [4, с. 401]. За словником російської мови С. Ожегова контроль – «это проверка, а также наблюдение с целью проверки; контроль над отчетностью и т. д.» [5, с. 268]. У Великому юридичному енциклопедичному словнику слово «контроль» тлумачиться як складова частина управління об'єктами й процесами задля перевірки відповідності спостережуваного стану об'єкта бажаному та необхідному положенню, передбаченому законами, інструкціями, іншими нормативними актами, а також програмами, планами, договорами, проєктами, угодами; контроль над об'єктом, реальна влада, зосередження прав управління об'єктом в одних руках [6, с. 260]. Отже, поняття контролю у своєму змісті має також значення протидії чомусь небажаному. Крім того, термін «контроль» можна розглядати як перевірку, а також спостереження задля перевірки для протидії чомусь небажаному, для виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки. Це визначення найбільше відповідає юридичному змісту контролю як форми реалізації повноважень державних структур, що виявляється в конкретній контрольній діяльності [7, с. 11]. Таким чином, контроль розглядається як перевірка чогось, нагляд задля перевірки.

Як відомо, розрізняють два види контролю в системі державно-суспільних відносин, а саме державний і громадський контроль. За співвідношенням державного та громадського контролю, їх взаємозв'язками можна безпосередньо визначити, який режим панує в державі: авторитарний чи демократичний [8, с. 10]. Державний контроль є однією з найважливіших функцій виконання владних повноважень. Державний контроль має статус важливого чинника ефективності управлінських рішень та необхідною умовою їхнього реального виконання. Державний контроль забезпечується органами державної влади, а саме законодавчої, виконавчої та судової, та виявляється у різноманітних формах управлінського та фінансового контролю. Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою

формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Громадський контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення. Категорія громадського контролю охоплює контроль громадян та їх добровільних об'єднань за здійсненням функцій представниками державного механізму. В цьому аспекті в сучасних умовах розбудови України як демократичної, правової держави та становлення розвинутого громадянського суспільства підконтрольність держави суспільству є визначальною ознакою демократії.

С. Шестак, досліджуючи сутність недержавного контролю, зазначає, що категорія «контроль» є родовим поняттям відносно таких термінів, як «нагляд», «аудит», «моніторинг», «контролінг», «ревізія», «цензура» [9, с. 8]. Отже, є обґрунтованим розуміння контролю як перевірки, спостереження тощо.

В юридичній літературі контроль розглядається по-різному, відповідно, в це поняття вкладається особливий зміст. Саме наявність таких різних поглядів на контроль дає підстави стверджувати, що він є багатоплановим і багатогранним правовим та соціальним явищем. Однак у юридичній науці немає однозначного та чіткого визначення терміна «громадський контроль».

Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, вирішенні державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, громадський контроль передбачає втілення в життя взаємодії між суспільством та органами державної влади, їх співпрацю у вирішенні питань загальнодержавного значення.

Громадський контроль є формою участі громадськості в управлінні для підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ та організацій, що надають соціальні послуги. Звідси випливає, що провідним суб'єктом громадського контролю є різноманітні громадські об'єднання, які, реалізуючи свої статутні завдання, захищають інтереси своїх членів [10, с. 273–274], а також безпосередньо окремі громадяни.

Т. Наливайко вважає, що громадський контроль детермінується формами державного управління, політичною системою, рівнем історичного, суспільно-політичного, морального, правового, економічного, соціально-культурного розвитку суспільства [8, с. 12]. Існує розуміння громадського контролю як механізму саморегуляції в соціальних системах (групах, колективах, організаціях, суспільстві загалом), що здійснює її за допомогою нормативного (морального, правового, адміністративного тощо) регулювання поведінки людей [11, с. 124]. В цьому визначенні перш за все вбачається соціальне призначення контролю, що характеризується механізмом регуляції поведінки людей, спрямованим на те, щоби домогтися неухильного виконання суспільними інститутами законів, що регулюють важливі суспільні відносини, забезпечити захист прав людини та громадянина.

Громадський контроль – це система відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль), недержавним структурам («третьому сектору» та ЗМІ). Таким чином, громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства. Громадський контроль може бути спрямований на органи державної та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, державні та комунальні підприємства, установи та організації, на окремих осіб задля створення надійного механізму забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Розгляд наукових підходів до визначення терміна «громадський контроль» дає змогу його визначити як суспільне явище, за якого громадянське суспільство бере безпосередню участь у вирішенні питань державного значення, контролює їх вирішення, виявляє та припиняє різні види зловживання владою, вносить свої пропозиції щодо вдосконалення соціальної та правової системи, створює сприятливі умови для формування правової держави

та громадянського суспільства, тобто громадський контроль є важливим елементом, що сприяє створенню сприятливих умов для встановлення та збереження стабільності й ефективності суспільної життєдіяльності у правовій державі.

Невід'ємною умовою демократії є громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів, які захищають життя, здоров'я, права й свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства й держави від протиправних посягань. Звідси випливає, що громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів є невід'ємним елементом правової держави та громадянського суспільства.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів, які Україна ратифікувала, дає підстави стверджувати, що загалом у країні існує правова основа, необхідна для функціонування системи громадського контролю над правоохоронними органами. Так, відповідно до ст. 38 Конституції України, громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами. Отже, наведена конституційна норма передбачає реалізацію громадянським суспільством контролю за органами державного управління, діяльністю управлінського апарату й посадових осіб, зокрема за діяльністю правоохоронних органів у зазначеній сфері.

Крім того, вимоги внутрішнього законодавства до забезпечення демократичного цивільного контролю над правоохоронними органами закріплені головним чином у двох базових Законах, прийнятих 19 червня 2003 р., а саме у Законах «Про основи національної безпеки України» та «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Конституційні засади та положення базових законів конкретизовані у статусних та галузевих законодавчих актах, що стосуються діяльності правоохоронних органів (спеціалізоване законодавство).

Відповідно до Закону України «Про демократичний громадський контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» демократичний громадський контроль є комплексом вжитих відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності та відкритості в діяльності всіх складових частин Воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння ефективній діяльності та виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

Аналізуючи Закон України «Про громадські об'єднання», можемо зробити висновок, що контрольні повноваження за діяльністю правоохоронних органів громадські об'єднання реалізують під час представлення й захисту своїх законних інтересів та законних інтересів своїх членів (учасників) у правоохоронних органах; участі у формуванні правоохоронної політики; проведення масових заходів (зборів, мітингів, демонстрацій тощо); одержання від правоохоронних органів інформації, необхідної для реалізації їх цілей і завдань; направлення звернень до правоохоронних органів; поширення інформації та пропагування своїх ідей і цілей; заснування засобів масової інформації.

Сутність громадського контролю полягає в тому, що завдяки такому контролю можна говорити про становлення громадянського суспільства, у якому вільно розвиваються суспільні рухи, громадські організації, партії, наявна громадська думка. Громадський контроль сприяє обмеженню надмірної централізації влади, взаємодії між більшістю та меншістю, відіграє значну роль у наданні стійкості суспільній системі, реалізації в ній позитивних змін, сприяє соціалізації особистості, засвоєнню нею суспільних норм і цінностей, виробленню у громадян високої відповідальності, формуванню у них здібності до самоконтролю [12, с. 301–302].

Отже, громадський контроль передбачає участь громадянського суспільства у вирішенні питань державного значення, виявленні та припиненні різних видів зловживання владою, тобто громадський контроль сприяє створенню сприятливих умов для формування правової держави та громадянського суспільства.

Для змістовного з'ясування правової природи громадського контролю необхідним є розгляд його ознак, що дають змогу розкрити сутність громадського контролю. Так, громадський контроль має деякі специфічні риси, які виокремлюють його як самостійне явище. До таких особливостей недержавного контролю належать такі.

1) Диспозитивний характер контролю. Для суб'єктів громадянського суспільства контроль є правом, проявом активної громадянської позиції, негативним ставленням до будь-яких порушень законності й правопорядку. Здійснення контролю над владою може бути визнане моральним обов'язком громадян, але не правовим, тобто громадянський контроль не є обов'язковим.

2) Рекомендаційний характер результатів контролю. Рішення, прийняті суб'єктами недержавного контролю, результати проведених ними перевірок зазвичай не є обов'язковими для безпосереднього виконання, вони можуть розглядатися як сигнал, інформація, необхідна для відповідної реакції з боку компетентних державних органів.

3) Відсутність у суб'єктів недержавного контролю права втручатися в оперативну діяльність підконтрольних органів. Суб'єкти недержавного контролю є обмеженими у своїй діяльності, оскільки перш за все вони мають попередити злочинні діяння та скоординувати державні контрольні органи на усунення цих порушень.

4) Найважливішим компонентом недержавного контролю є громадська свідомість, громадська думка, що складаються внаслідок оцінювання діяльності держави в особі її органів та посадових осіб.

5) Суб'єкти недержавного контролю, виконуючи свої повноваження, мають особистий інтерес, тобто суб'єкти недержавного контролю відстоюють перш за все власний інтерес.

6) Суб'єкти недержавного контролю можуть розвиватися взагалі без участі і навіть всупереч бажанню правлячої еліти як противага державі у вигляді незалежних громадських організацій, масових рухів, неурядових засобів масової інформації.

Громадському контролю притаманні такі особливості, як диспозитивний та рекомендаційний характер; відсутність у його суб'єктів права втручання у оперативну діяльність підконтрольних органів; широкий арсенал інституціолізованих та неінституціолізованих форм контрольної діяльності; відсутність принципу ієрархічності у побудові системи суб'єктів контролю; орієнтація на додержання норм не лише чинного законодавства, але й інших загальнообов'язкових правил (моральних та корпоративних норм, звичаїв та традицій); сприяння соціалізації суб'єктів громадянського суспільства. Найважливішим його компонентом є не владний примус, а громадська думка, що є однією з умов легітимності державних інституцій.

Основними напрямами організації громадського контролю над діяльністю правоохоронних органів є доведення до населення змісту програм, ініціатив, окремих напрямів діяльності правоохоронних органів, перш за все, щодо дотримання прав людини та громадянина; забезпечення проведення профілактичних заходів, спрямованих на запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, а також вжиття заходів для своєчасного повернення таких дітей у сім'ї та навчальні заклади за місцем проживання; активізація роботи в напрямі відновлення діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку й державного кордону шляхом їх матеріально-технічного забезпечення; проведення спільних нарад, семінарів, конференцій, засідань за «круглим столом», заходів за участю громадськості та правоохоронних органів з актуальних проблем боротьби зі злочинністю незаконною міграцією, пошуку шляхів їх вирішення та механізму взаємодії; проведення моніторингу оцінювання діяльності правоохоронних органів, який має ґрунтуватись на результатах аналізу основних статистичних показників, вивчення громадської думки, якісної характеристики стану боротьби з правопорушеннями у сфері громадського порядку; громадське обговорення питань ефективності роботи правоохоронних органів; впровадження практики залучення представників громадськості до формування державної політики у сфері забезпечення законності та правопорядку, додержання прав і свобод громадян, проведення профілактично-роз'яснювальної роботи; утворення громадських рад та колегій при всіх правоохоронних органах; вжиття заходів щодо забезпечення підвищення рівня правової освіти населення тощо.

Серед основних чинників впливу на формування негативної громадської думки про діяльність правоохоронних органів, що зумовлює атмосферу недовіри до правоохоронної системи в Україні, слід виділити високий рівень корумпованості органів внутрішніх справ, перевищення окремими співробітниками міліції своїх службових повноважень, тортури у міліції, співробітників міліції тощо, що формує негативні оціночні судження пересічних громадян; орієнтація діяльності міліції переважно на захист вищих прошарків суспільства

та власних відомчих інтересів, що не відповідає суспільному запиту; низький рівень матеріально-технічного та фінансового забезпечення правоохоронних органів.

Отже, громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Низька оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів стає складовою частиною загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади. Все це сприяє активізації впливу громадськості на систему правоохоронних органів.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що громадський контроль є потужним фактором залучення громадськості до процесів демократичного державотворення. Громадський контроль над правоохоронними органами визначає процес розвитку форм та методів цієї діяльності, а також тактичні прийоми й способи попередження та припинення правопорушень, за необхідності притягнення винних до відповідальності. Низька оцінка ефективності діяльності правоохоронних органів стає складовою частиною загальної кризи довіри суспільства до всіх інститутів влади. Все це сприяє активізації впливу громадськості на систему правоохоронних органів.

Основним завданням громадського контролю є підвищення ефективності функцій відкритої політики, взаємодії держави та громадянського суспільства. Громадський контроль виступає як форма соціальної активності громадян, безпосередня участь громадян у відкритій політиці як сфері комунікацій влади й громадян. Все це обумовлює необхідність дослідження громадського контролю, його правової природи, оскільки формування та становлення в Україні правової держави та громадянського суспільства перш за все пов'язані зі створенням та застосуванням елементів взаємодії між суспільством та органами державної влади. Надійний механізм громадського контролю над правоохоронною діяльністю сприяє розвитку та становленню демократичних засад держави.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

2. Словарь иностранных слов: словарь. 18-е изд., стереотип. Москва : Русский язык, 1989. 624 с.

3. Словник української мови : в 11 т. / уклад. В. Винник, В. Градова та ін. Т. IV. Київ : Наукова думка, 1973. 830 с.

4. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 2 : И–О. Москва : Русский язык, 1979. 779 с.

5. Ожегов С. Словарь русского язика. 18-е изд. Москва : Русский язык, 1972. 847 с.

6. Большой юридический энциклопедический словарь. Москва : Книжный мир, 2003. 720 с.

7. Андрійко О. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наукова думка, 2004. 302 с.

8. Наливайко Т. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Львів, 2010. 18 с.

9. Шестак С. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2009. 19 с.

10. Панченко Т. Громадський контроль і його вплив на формування ефективності роботи місцевого врядування. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія. Полтава, 2009. 288 с.

11. Краткий словарь по социологии / под. общ. ред. Д. Гвишиани, Н. Лапина. Москва : Прогресс, 2001. 479 с.

12. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. 748 с.

ГОНЧАРЕНКО Г. А.
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент спеціальної кафедри № 1
«Правові засади державної безпеки»
(Інститут підготовки юридичних кадрів для Служби безпеки України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.18

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОЗНАКИ

Статтю присвячено дослідженню особливостей сутності адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки. Встановлено, що адміністративно-правові відносини у сфері управління сектором безпеки – це суспільні відносини, які регламентовані адміністративно-правовими нормами, наявні між їх учасниками, які мають взаємні суб'єктивні права й обов'язки щодо дотримання законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Аргументовано, що їх об'єктом є суспільні відносини з дотримання законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Визначено, що адміністративно-правові відносинами у сфері управління сектором безпеки складаються з чотирьох структурних елементів, таких як суб'єкт, об'єкт, зміст, юридичні факти. Встановлено, що учасниками адміністративно-правових відносин у досліджуваній сфері є фізична або юридична особа й суб'єкти сектору безпеки, а зміст адміністративно-правових відносинами у сфері управління сектором безпеки становлять взаємні права й обов'язки останніх.

Здійснено розподіл на дві групи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки. Першу складають правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. Другу складають громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України. Такий розподіл здійснено на основі критерія щодо ролі функції забезпечення національної безпеки у сфері управління сектором безпеки. Якщо вона є однією з основних у суб'єктів, то нею є перша, коли суб'єкти опосередковано виконують такі функції, – друга.

Встановлено, що ознаками адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки є виникнення та розвиток у сфері управління; наявність у учасників правовідносин сектору безпеки організаційно-розпорядчих та/або управлінських повноважень; регулювання таких відносин нормами адміністративного права; публічно-правовий характер; те, що для органів управління сектором безпеки, їх права є одночасно обов'язками; те, що одним із учасників таких відносин є орган або посадова особа, який (яка) наділені державно-владними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки; наявність адміністративної відповідальності під час порушення правовідносин у сфері сектору безпеки; те, що суб'єкти правовідносин іноді мають право на вжиття заходів адміністративного примусу; те, що вони створюють належні умови для ефективної діяльності суб'єктів сектору безпеки (внутрішньо

організаційні відносини), а також не виключається існування зовнішньо організаційних відносин у сфері управління сектором безпеки.

Ключові слова: *правове регулювання, адміністративне право, державно-владні повноваження, публічно-владні відносини, суб'єкти публічного права, права й свободи громадянина і людини.*

Honcharenko H. A. Administrative relations in the field of security sector management: concepts, content and characteristics

The article is devoted to the study of features of the essence of administrative-legal relations in the field of security sector management. It has been established that administrative and legal relations in the field of security sector management are public relations that are regulated by administrative and legal norms existing between their participants, having mutual subjective rights and obligations regarding compliance with legislation in the field of ensuring national security. It is argued that their object is public relations to comply with legislation in the field of national security. It is determined that the administrative-legal relations in the sphere of security sector management consist of 4 structural elements as a subject, object, content, legal facts. It has been established that the participants in the administrative-legal relations in the field under study are the individual or legal entity and the security sector management entities, and the contents of the administrative-legal relations in the security sector management are the mutual rights and obligations of the latter.

It is proposed to divide into two groups of subjects of administrative and legal relations in the field of security sector management. The first is law enforcement and intelligence agencies, state Special Forces with law enforcement functions, civil protection forces and other bodies that are entrusted with the Constitution and laws of Ukraine to ensure national security of Ukraine. The second is citizens and public associations voluntarily participating in ensuring the national security of Ukraine. This distribution is based on the criterion of the role of the function of ensuring national security in the management of the security sector. If it is one of the main ones in the subjects, then this is the first, in the case when the subjects indirectly perform such functions, then the second.

It has been established that the following can be distinguished by the signs of administrative-legal relations in the sphere of management of the security sector: 1) the emergence and development of the sphere of management; 2) participants in legal relations of the security sector have organizational and administrative and/or managerial powers; 2) such relations are regulated by administrative law; 3) have a public law character; 3) for security sector management bodies, their rights are at the same time obligations; 4) one of the participants in such relations is a body or official (who) is vested with state-power powers in the field of ensuring national security; 5) the presence of administrative responsibility in case of violation of legal relations in the field of security sector; 6) subjects of legal relations, in some cases, have the right to apply administrative coercive measures; 7) create the appropriate conditions for the effective activities of security sector entities (intra-organizational relations) and the existence of externally organizational relations in the field of security sector management is not excluded.

Key words: *legal regulation, administrative law, state-power authority, public-power relations, subjects of public law, rights and freedoms of a citizen and a person.*

Вступ. Одним із невирішених питань управлінської діяльності у секторі безпеки є проблема встановлення єдиного підходу до визначення адміністративно-правових відносин. Адміністративно-правові відносини закладають основу розвитку та функціонування сектору безпеки України. Необхідність гарантувати дотримання правових умов розвитку

таких відносин зумовлює актуальність їх дослідження у сфері управління сектором безпеки, адже саме їх формування впливає на подальший розвиток держави, державної влади та суспільства.

Постановка завдання. Реформа системи управління сектором безпеки України, яка спостерігається в сучасних умовах в Україні, вказує на доцільність удосконалення правових відносин у діяльності їх суб'єктів. Нагальною науковою й практичною проблемою є розкриття особливостей адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки. Проведення аналізу змісту адміністративно-правових відносин, виокремлення загальних ознак та розкриття його структурних елементів дадуть можливість більш ефективно реалізовувати завдання та функції у сфері забезпечення національної безпеки.

Результати дослідження. На проблематику з'ясування сутності адміністративно-правових відносин у науковій літературі звертали свою увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, В.М. Гаращук, Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, І.Ф. Корж., Г.О. Пономаренко, В.А. Ліпкан, В.Г. Пилипчук, О.М. Шевчук. Так, І.Ф. Корж з'ясував особливості адміністративно-правового регулювання відносин у сфері державної безпеки України [1]; О.В. Панова досліджувала структуру адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки [2]; Г.О. Пономаренко звернула свою увагу на адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою Безпеки України [3]; С.П. Пономарьов звернув увагу на адміністративно-правові відносини, які виникають у сфері організації та функціонування сектору безпеки та оборони [4, с. 29–30]; О.М. Шевчук вивчив зміст та особливості контрольних правовідносин у сфері обігу наркотичних засобів [5]. В юридичній науці досі не здійснено досліджень, які б розглядали адміністративно-правові відносини сектору безпеки з позицій управління цією системою. Отже, метою статті є дослідження правової проблематики змісту адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки, розкриття їх структури, з'ясування їх ознак.

Дослідження виникнення та розвитку адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки дасть нам можливість більш ефективно реалізувати управлінську діяльність у досліджуваній сфері, що буде сприяти зміцненню національної безпеки, держави та суспільства. Згідно з В.Б. Авер'яновим, адміністративно-правові відносини (або адміністративні правовідносини) є результатом регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, в результаті чого вони перетворюються на правові відносини [6, с. 88–89]. Слід погодитися з думкою І.П. Голосніченка про те, що адміністративні правовідносини не можуть виникнути поза суб'єктами права, вони виникають між ними як вольові відносини [7, с. 22–24]. А.К. Стальгевич вважає, що вольовий характер правовідносин означає, що їх суб'єкти проявляють у процесі їх реалізації власну індивідуально-суб'єктивну волю користуватися своїми правами й виконувати певні обов'язки [8, с. 24]. Отже, правовідносинам у сфері управління сектором безпеки властиві всі суттєві ознаки, притаманні правовідносинам загалом і, звичайно ж, адміністративним зокрема, в тому числі вольовий характер.

До ознак адміністративних відносин у наукових джерелах також відносять такі:

- не завжди виникають за принципом підпорядкування владі;
- розвиваються та виникають з ініціативи однієї зі сторін (в окремих умовах не є обов'язковою участь другої сторони);
- є організаційними;
- правові спори врегульовуються в адміністративному (позасудовому) порядку та порядку адміністративного судочинства [9, с. 207–208].

Цей перелік ознак адміністративно-правових відносин у юридичній літературі доповнюється такими:

- правова природа й форма управлінських відносин;
- є невід'ємною частиною державного управління;
- виникають у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності;
- суб'єктами є органи державного управління;

– обов'язково з однієї сторони є суб'єкти (з владними повноваженнями), а об'єктом є дії, діяльність, поведінка людей, форми реалізації таких відносин;

– учасники досліджуваних відносин, які порушили вимоги правових норм з адміністративного права, підлягають відповідальності перед державою в особі її органів (як правило, органів виконавчої влади) [10, с. 16–17; 11, с. 30–31].

Ю.П. Битяк розрізняє такі риси (ознаки) адміністративно-правових відносин:

1) вони є публічними правовідносинами; однією зі сторін завжди є носій юридично-владних повноважень, однак, крім органів публічної адміністрації, суб'єктами можуть бути інші суб'єкти публічного та приватного права, якщо їм делеговані державні функції та повноваження; не виключається передача функцій самоврядним організаціям та іншим громадським об'єднанням; за умови, що ці суб'єкти діють у публічному інтересі та реалізують державні функції у сфері публічного адміністрування, їх відносини є адміністративними;

2) є відносинами влади та підпорядкування й визначаються нерівністю сторін;

3) відносини можуть виникати за ініціативою кожної зі сторін;

4) з одного боку, є формою соціальних відносин, з іншого боку, є формою організаційних відносин, у реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності;

5) спори, як правило, вирішуються в адміністративному порядку;

6) порушення вимог адміністративно-правової норми тягне за собою юридичну відповідальність, не виключається іноді судовий порядок притягнення до відповідальності [12, с. 54–56].

Взявши за основу вищенаведену позицію, доходимо висновку, що адміністративно-правові відносини у сфері управління сектором безпеки мають такі ознаки:

– виникнення та розвиток у сфері управління;

– учасники правовідносин сектору безпеки мають організаційно-розпорядчі та/або управлінські повноваження;

– такі відносини врегульовані нормами адміністративного права;

– мають публічно-правовий характер;

– для органів управління сектором безпеки їх права є одночасно обов'язками;

– одним із учасників таких відносин є орган або посадова особа, який (яка) наділені державно-владними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки;

– наявність адміністративної відповідальності під час порушення правовідносин у сфері сектору безпеки;

– суб'єкти правовідносин іноді мають право на вжиття заходів адміністративного примусу;

– створюються належні умови для ефективної діяльності суб'єктів сектору безпеки (внутрішньо організаційні відносини), однак не виключається існування зовнішньо організаційних відносин у сфері сектору безпеки тощо.

Стосовно терміна «адміністративно-правові відносини» в юридичній літературі, то Ю.П. Битяк розуміє його як суспільні відносини у сфері публічного управління, учасники яких виступають носіями прав та обов'язків, урегульованими нормами адміністративного права [12, с. 54], з чим ми погоджуємось. Г.О. Пономаренко надає авторське визначення правової конструкції адміністративно-правових відносин, які складаються в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою Безпеки України: урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються у зв'язку із охороною та захистом життєво важливих інтересів людини й громадянина, суспільства й держави від внутрішніх загроз, одним із обов'язкових учасників яких є СБ України або її підрозділ чи працівник як різновид правовідносин, тобто суспільних відносин, урегульованих нормами права [3, с. 199].

На нашу думку, під адміністративно-правовими відносинами у сфері управління сектором безпеки слід розуміти регламентовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини управлінсько-розпорядчого та (або) організаційного характеру, що виникають у секторі безпеки задля дотримання прав і свобод людини й громадянина, законних

інтересів суспільства й держави, внутрішньо організаційної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що наділені повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки.

Під час дослідження адміністративно-правових відносин системи сектору безпеки приділимо увагу таким елементам його структури, які в наукових джерелах не визначені. В загальному підході до з'ясування структури адміністративно-правових відносин у юридичній літературі розрізняють ті, що мають три та чотири складники. Так, Ю.П. Битяк вважає, що структуру адміністративно-правових відносин об'єднують суб'єкт, об'єкт та зміст [12, с. 54], такої думки дотримуються С.В. Ківалов, Л.Р. Біла [13, с. 29], С.Г. Стеценко [14, с. 85], О.І. Харитонова [17, с. 74]. Однак Т.О. Коломоєць зазначає, що до цієї структури входять суб'єкти, об'єкти та юридичні факти [18, с. 19]. Г.В. Кикоть зазначає, що правові відносини складаються з трьох (суб'єкт, об'єкт, зміст) або чотирьох (суб'єкт, об'єкт, суб'єктивні права, юридичні обов'язки) елементів, а також вказує на те, що в їх структурі потрібно визначати не тільки елементи правовідносин як явища статистичного, але й проводити аналіз взаємозв'язку та взаємодії їх структуроутворюючих елементів [17, с. 72]. О.М. Шевчук у змісті контрольних відносин у сфері обігу наркотичних засобів розрізняє об'єкт, суб'єкт і зміст, юридичні факти [5, с. 170]. О.В. Панова до структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки відносить суб'єкти, об'єкти правовідносин, їх нормативний зміст (суб'єктивні права та обов'язки учасників правовідносин) та юридичний факт виникнення [2, с. 46]. В.В. Шуба, досліджуючи адміністративно-правові відносини, до складових частин їх структури відносить «суб'єктів адміністративно-правових відносин; об'єкти адміністративно-правових відносин; зміст адміністративно-правових відносин; юридичні факти як підстави для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин» [18, с. 5]. Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що доцільно в структурі адміністративних правовідносин у сфері управління сектором безпеки виділити суб'єкт, об'єкт, зміст, а також юридичні факти.

Розглянемо більш детально суб'єкт, об'єкт, зміст, а також юридичні факти у сфері управління сектором безпеки. Немає єдиного підходу в літературі до розуміння суб'єкта адміністративних правовідносин. Так, В.К. Колпаков вважає, що суб'єктом (сторонами) адміністративно-правових відносин є суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених нормативно-правовими нормами прав та обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [19, с. 103]. Однак існують позиції, в яких науковці ототожнюють суб'єктів адміністративного права та суб'єктів адміністративних правовідносин. Наприклад, Д.М. Бахрах зазначає, що «суб'єктами адміністративного права є всі учасники управлінських відносин, які адміністративно-правовими нормами наділені правами, обов'язками та здатністю вступати у правовідносини. Тобто правовідносини в цьому разі виступають головним каналом реалізації правових норм, і носій прав і обов'язків зазвичай стає суб'єктом правовідносин, і в загальному колі ці поняття співпадають» [20, с. 4].

На думку Г.І. Петрова, до повного складу суб'єктів у сфері державного управління слід включити громадян, осіб без громадянства та іноземців; органи державного управління та структурні підрозділи їх апарату; державні й громадські підприємства, установи та їх структурні підрозділи; органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, та їх внутрішні підструктури; організації, які сприяють державному управлінню; службовців, які є носіями адміністративних прав та обов'язків [21, с. 102]. На думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменка, до основних носіїв суб'єктивних прав та обов'язків у сфері державного управління загалом та виконавчої влади зокрема належать Президент України; органи виконавчої влади; державні службовці як суб'єкти, у діяльності яких об'єктивуються повноваження державних органів управління; громадяни України, іноземці, особи без громадянства; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян; суб'єкти підприємницької діяльності [22, с. 75–76]. Таким чином, вважаємо, що до суб'єктного складу сектору безпеки належать особи, наділені правами та відповідними обов'язками у секторі безпеки, зміст прав та обов'язків яких врегульовано законодавством, що охоплює сектор безпеки.

Суб'єктами адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки в Україні є велика кількість осіб та органів, організацій, у зв'язку з чим слід їх розподілити на ті, у яких функція у сфері управління сектором безпеки є однією з основних (головних), й ті, які виконують такі функції опосередковано. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про національну безпеку», визначено правову конструкцію «сектор безпеки і оборони». Передбачено, що сектор безпеки і оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і, відповідно до Конституції та законів України, за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України (п. 16). [23].

Фактично розуміння сектору безпеки в цьому законодавчому визначенні слід використовувати без органів, що забезпечують лише оборону. Також до системи сектору безпеки законодавець відносить громадян та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України і яких, на нашу думку, слід віднести до другої групи суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки. До першої групи доцільно віднести правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України. Такі органи передбачені в Законі України «Про національну безпеку» як сили безпеки (п. 17 ст. 1).

Другим елементом адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки є їх об'єкт. Так, Т.О. Коломоєць під об'єктом адміністративно-правових відносин розуміє «те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають у адміністративно-правові відносини. Між елементами таких відносин існує нерозривний зв'язок. Об'єктом цих відносин можуть бути різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані з цим благом» [16, с. 234]. Іншу точку зору визначають такі науковці, як Л.Л. Попова, Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко. Вони вважають, що об'єктами адміністративно-правових відносин є воля, свідомість та опосередкована ними поведінка (дії) тих, ким управляють у сфері реалізації виконавчої влади. Деколи, як відзначають автори, об'єктом адміністративно-правових відносин може бути будь-який матеріальний предмет (наприклад, знаряддя правопорушення) без урахування того, що адміністративно-правовому регулюванню підлягають не речі, а дії людини по відношенню до цієї речі [24, с. 82–83]. На думку О.Р. Дашковської, під об'єктом правовідносин розуміють матеріальні або нематеріальні блага, заради отримання, передачі або використання яких виникають права й обов'язки їх учасників [25, с. 343]. На нашу думку, об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки є поведінка (дії або бездіяльність) осіб суб'єктів управління сектором безпеки щодо реалізації нормативно-правовим чином впорядкованої діяльності сектору безпеки, а також забезпечення національної безпеки країни (життєво важливих інтересів країни).

В подальшому потрібно звернути увагу на таку складову частину адміністративно-правових відносин управління сектором безпеки, як їх зміст. В.В. Галунько зазначає, що зміст адміністративно-правових відносин – це сукупність суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків суб'єктів адміністративного права, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає юридичний обов'язок іншого суб'єкта, й навпаки [26, с. 125]. Інші дослідники зазначають, що зміст адміністративно-правових відносин фактично визначається як соціальні, економічні, культурні та деякі інші суспільні відносини, які через норми адміністративного права знайшли свою адміністративно-правову форму й визначили адміністративні права та юридичні обов'язки суб'єктів цих відносин [27, с. 95]. Отже, зміст адміністративно-правових відносин управління сектором безпеки складається із суб'єктивних прав та обов'язків учасників правовідносин.

Четвертим, і останнім, невід'ємним елементом адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки є юридичний факт. У науковій і навчальній юридичній літературі під юридичними фактами розуміються конкретні життєві обставини, які, відповідно до норм права, спричиняють настання тих чи інших правових наслідків, зокрема виникнення, зміну чи припинення правовідносин [28, с. 5]. Під час розмежування підстав та умов виникнення, зміни й припинення правовідносин безпосередніми умовами є правосуб'єктність їх учасників і наявність відповідних правових норм. Необхідною підставою є наявність юридичного факту, тобто певної обставини, з якою норма права пов'язує рух правовідносин, тобто їх виникнення, зміну та припинення, підставами для чого служать різноманітні юридичні факти. Загальновизнаною є класифікація останніх за вольовою ознакою на юридичні дії та юридичні події [12, с. 58]. Вищенаведене може бути характерне також для адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки. Юридичні дії – це вольова поведінка відповідних суб'єктів, тобто те, що від них залежить. Ці дії поділяються на правомірні, що здійснюються відповідно до приписів норм, і неправомірні. Підставами виникнення, зміни й припинення правовідносин у досліджуваній сфері є, на нашу думку, юридичні факти.

Висновки. Підсумовуючи наведені міркування, доходимо висновку, що адміністративно-правові відносини є обов'язковою складовою частиною системи управління сектором безпеки в Україні. Вони впливають на ефективність адміністративно-правового забезпечення національної безпеки країни. Адміністративно-правові відносини у сфері управління сектором безпеки – це суспільні відносини, які регламентовані адміністративно-правовими нормами, наявні між їх учасниками, які мають взаємні суб'єктивні права й обов'язки щодо дотримання законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Їх об'єктом є суспільні відносини з дотримання законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Вони складаються з чотирьох структурних елементів, таких як суб'єкт, об'єкт, зміст, юридичні факти. Учасниками адміністративно-правових відносин є фізична або юридична особа й суб'єкти сектору безпеки. Зміст адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки становлять взаємні права й обов'язки останніх.

Ознаками адміністративно-правових відносин у сфері управління сектором безпеки є такі:

- виникнення та розвиток у сфері управління;
- учасники правовідносин сектору безпеки мають організаційно-розпорядчі та/або управлінські повноваження;
- такі відносини врегульовані нормами адміністративного права;
- мають публічно-правовий характер;
- для органів управління сектором безпеки їх права є одночасно обов'язками;
- одним із учасників таких відносин є орган або посадова особа, який (яка) наділені державно-владними повноваженнями у сфері забезпечення національної безпеки;
- наявність адміністративної відповідальності під час порушення правовідносин у сфері сектору безпеки;
- суб'єкти правовідносин іноді мають право на вжиття заходів адміністративного примусу;
- створюються належні умови для ефективної діяльності суб'єктів сектору безпеки (внутрішньо організаційні відносини), а також не виключається існування зовнішньо організаційних відносин у сфері сектору безпеки.

Список використаних джерел:

1. Корж І.Ф. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері державної безпеки України : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2013. 384 с.

2. Панова О.О. Особливості структури адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 44–49.

3. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові відносини, які виникають в управлінні забезпеченням національної безпеки Службою безпеки України. *Форум права*. 2007. № 3. С. 195–201.

4. Пономарьов С.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності сектору безпеки і оборони України : дис. … докт. юрид. наук. 2018. URL. https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/auto/25/1.pdf.

5. Шевчук О.М. Контрольні правовідносини у сфері обігу наркотичних засобів, їх зміст та особливості. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. № 1. Ч. 1. С. 167–174.

6. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.

7. Адміністративне право України: основні поняття : навчальний посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

8. Стальгевич А.К. Некоторые вопросы теории социалистических правовых отношений. *Советское государство и право*. 1957. № 2. С. 24–28.

9. Ніканорова О.В. Адміністративно-правові відносини: ознаки та класифікація. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 6. Ч. 1. Т. 2. С. 206–210.

10. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М. та ін. Адміністративне право. Загальне частина : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

11. Аюпов Р.М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Сумський державний університет. Суми, 2017. 253 с.

12. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2020. 392 с.

13. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2006. 488 с.

14. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2009. 624 с.

15. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 328 с.

16. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 362 с.

17. Кикоть Г.В. Юридичні факти в системі правовідносин : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 ; ІДП НАН України. Київ, 2006. 198 с.

18. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.

19. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.

20. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права. *Советское государство и право*. 1986. № 2. С. 41–48.

21. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая : учебное пособие. Ленинград : издательство Ленинградского университета, 1960. 344 с.

22. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

23. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 31. Ст. 241.

24. Попова Л.Л., Козлов Ю.М., Овсянко Д.М. Административное право : учебник. Москва : Юристь, 2002. 697 с.

25. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. та ін. Загальна теорія держави і права : підручник. Харків : Право, 2010. 584 с.

26. Галунько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету ім. В. Винниченка. Серія: Право*. 2017. № 1. С. 4–10.

27. Горбач А.М. Зміст адміністративно-правових відносин: теорія і практика. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 43. Т. 3. С. 91–96.

28. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. Москва : Юридическая литература, 1984. 144 с.

HORODETSKA I. A.,
Doctor of Science of Law,
Associate Professor,
Professor of the Department of Political Science, Law and Philosophy
(Nizhyn Mykola Gogol State University)

UDC 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.19

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF IN AREA OF PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT AND USE OF NATURAL RESOURCES: APPROACHES TO UNDERSTANDING

The article presents the analysis and systematization of basic scientific approaches to understanding of the administrative responsibility for violations in area of protection of natural environment and the use of natural resources.

It was emphasized that the lack of a normative definition of the concept of "administrative responsibility" and its uniformly established interpretation in the doctrinal sources of administrative law has led to the establishment of a variety of scientific approaches to understanding of such responsibility for violations in area of protection of natural environment and the use of natural resources. It is determined that definitive analysis and consideration of the generic feature of the concept of "administrative responsibility" are utilized in order to separate the new and substantiate the existing concepts of administrative responsibility.

The analysis of the works of domestic scientists which are devoted to the problems of development and functioning of the Institute of administrative responsibility and providing the mechanism for counteracting misconduct gave grounds to highlight the main scientific approaches to understanding administrative responsibility for violations in area of protection of natural environment and the use of natural resources. It is considered by scientists: first, within the limits of the "sanction concept", that is, as a real application of an administrative law, in particular its sanction; second, within the concept of "responsibility – condemnation", that is, as a specific state response to an (administrative) offense in the relevant field; third, in the objective (the concept of "responsibility – legal relationship") and subjective (the concept of "responsibility – obligation") values; fourth, as one of the leading means of administrative coercion.

A concept "administrative responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources" is formulated.

Key words: *administrative responsibility, administrative violations, area of protection of natural environment and the use of natural resources, scientific approaches, concept.*

Городецька І. А. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів: підходи до розуміння

Статтю присвячено аналізу та систематизації основних наукових підходів до розуміння адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів.

Наголошено на тому, що відсутність нормативного визначення поняття «адміністративна відповідальність» і єдиного усталеного його трактування

у доктринальних джерелах з адміністративного права привела до розмаїття наукових підходів до розуміння такої відповідальності за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Визначено, що на виокремлення нових та обґрунтування наявних концепцій адміністративної відповідальності спрямовано, зокрема, дефініційний аналіз та врахування родової ознаки поняття «адміністративна відповідальність».

Аналіз праць вітчизняних науковців, присвячених проблематиці розвитку та функціонування інституту адміністративної відповідальності, а також забезпечення механізму протидії проступку, дав підстави виокремити основні наукові підходи до розуміння адміністративної відповідальності за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів. Вона розглядається вченими, по-перше, у межах «санкційної концепції», тобто як реальне застосування адміністративно-правової норми, зокрема її санкції; по-друге, в межах концепції «відповідальність – засудження», тобто як специфічне реагування держави на (адміністративне) правопорушення у відповідній галузі; по-третє, в об'єктивному (концепція «відповідальність – правовідносини») та суб'єктивному (концепція «відповідальність – обов'язок») значеннях; по-четверте, як один із провідних засобів адміністративного примусу.

Сформульовано поняття «адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів».

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, галузь охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, наукові підходи, концепція.*

Introduction. The current state of development of public relations in the area of protection of natural environment and the use of natural resources, testifies to its crisis level and the existence of a number of problems that need immediate solution. The state, as the entity with the exclusive right to set compulsory rules of conduct which are provided by the force of state coercion, should play a key role in ensuring stability in the relevant field. One of the means of protecting public relations in the area of protection of natural environment and the use of natural resources is administrative responsibility, the need for improvement of which is due to an increase in the number of offenses and an inefficient mechanism for its implementation. Therefore, the need to address a wide range of theoretical and practical issues related to current trends in the development and functioning of the institution of administrative responsibility for offenses in this field is actualized.

Important contributions to the study of problems of administrative responsibility and providing a mechanism for counteracting misconduct were made by such well-known Ukrainian administrative scientists as V. Averyanov, O. Andriyko, O. Bandurka, I. Bezkluby, A. Berlach, N. Berlach, Y. Bytyak, I. Borodin, V. Galunko, I. Golosnichenko, S. Goncharuk, Y. Gridasov, I. Gritsenko, V. Zui, A. Ivanishchuk, R. Kalyuzhny, T. Kolomoets, V. Kolpakov, A. Komziuk, V. Krizhanovskaya, O. Kuzmenko, V. Kurylo, D. Lukyanets, O. Mykolenko, O. Ostapenko, S. Petkov, S. Stetsenko, O. Strelchenko, N. Khoroshchak, G. Tsyverenko, V. Shcherbyna, etc.

Various aspects of administrative responsibility for offenses in the areas of nature management and environmental protection were investigated in the works of such specialists in the field of environmental law as G. Balyuk, V. Bredikhina, A. Hetman, I. Gyrenko, T. Ermolaeva, V. Kostytsky, M. Krasnova, O. Poghribny, A. Sokolova, Y. Shemshuchenko, V. Shekhovtsov, specialists in the field of administrative law – N. Bondarenko, N. Bondarchuk, V. Knysh, L. Kovalenko, V. Lazarenko, O. Lazor, Y. Legeza, O. Nimko, V. Oliynyk, O. Onishchuk, V. Petrenko, I. Petrova, K. Ryabets, O. Surilova, T. Sukhorebra, V. Turskaya, O. Ulyutina, K. Yashchuk and others. Without underestimation of the importance of the scientific developments carried out, we would like to emphasize that given problems are relevant and require further scientific exploration.

Task setting. The purpose of the article is systematization of the basic scientific approaches to understanding of the administrative responsibility for violations in the area of protection of natural environment and the use of natural resources on the basis of the analysis of the works of domestic scientists and formulation of the author's own vision of this definition.

Research results. In our previous studies, a comprehensive analysis of the numerous definitions of the category "administrative responsibility" which exist in the scientific and educational literature, the considerable number and substantive variety of which are predetermined on, including, the lack of normative definition of this concept, allowed to distinguish the main features (signs) of the latter, on which the attention of modern domestic scientists (S. Alfiorov, S. Vashchenko, M. Dolgopolova [1, p. 82], V. Galunko, V. Olefir, Y. Gridasov, A. Ivanishchuk, S. Koroed [2, p. 260], I. Golosnichenko [3, p. 430], G. Zabarny, P. Kalyuzhnyi, V. Shkarupa [4, p. 102], O. Zadikhaylo [5, p. 138], R. Zayatz [6, p. 19], M. Kovaliv [7, p. 42], V. Kolpakov, O. Kuzmenko [8, p. 252], A. Komziuk [9, p. 6], V. Kryzhanovskaya [10, p. 7, 10], S. Stetsenko [11, p. 221], O. Strelchenko [12, p. 333] and others) is concentrated. As a result, it was determined that in order to separate of new and substantiate the existing concepts of administrative responsibility [13, p. 224–225] the definitive analysis was conducted and the generic feature of the concept of "administrative responsibility" [14, p. 153–154] was taken into account.

It should be emphasized that the lack of a single well-established interpretation of the concept of "administrative responsibility" in doctrinal sources of administrative law has led to a variety of scientific approaches to understanding of such responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources.

Most often it is considered by scientists within the limits of the "sanction concept". Thus, some scholars indicate that administrative responsibility is one of the most common types of legal responsibility for environmental offenses, which involves the application of appropriate sanctions by administrative authorities for committing administrative offenses. Administrative responsibility for environmental offenses is understood as a form of social relations, the content of which is the application of measures of administrative action (penalties) for guilty and unlawful acts that violate the established order of use of natural resources, the environment, provision of environmental protection and environmental rights of citizens [15, p. 419]. V. Knysh considers that administrative responsibility in the field of environmental protection and rational use of nature is a type of legal responsibility, which provides for measures of administrative influence for unlawful and guilty acts that violate the established procedure for the use of natural resources and environmental protection [16, p. 69]. The most appropriate definition of the term "administrative responsibility in the fields of environmental protection and rational use of natural resources", which can be enshrined in the legislation, according to K. Ryabets, is the following one: this is a type of legal responsibility, which provides for measures of administrative influence for unlawful and guilty acts violating the established procedure for the use of natural resources and environmental protection [17, p. 179]. V. Petrenko defines administrative responsibility for violation of the rules of fisheries and fisheries protection as adverse effects of property character provided by the legislation of Ukraine which occurs for individuals or legal entities for committing an administrative offense, the object of which is the established procedure of fisheries and fisheries protection [18, p. 88]. K. Yashchuk believes that administrative responsibility in the field of wildlife is the application, following the established procedure, of administrative coercive measures, which are contained in administrative and legal sanctions, by the state, in form of its competent authorities, to persons who have committed offenses against the protection, use and reproduction of objects of wildlife [19, p. 10, 13]. Representatives of the "sanction concept" are also N. Bondarenko and O. Nimko [20, p. 104, 109, 115]. Administrative responsibility, according to scientists, is a repressive type of legal responsibility and is associated with the use by authorized state bodies and officials of administrative penalties against entities guilty of administrative misconduct in the field of environmental protection and use of natural resources [20, p. 115]. Proponents of this approach view administrative responsibility as the actual application of an administrative rule, including

its sanction. According to S. Petkov, within the concept of "responsibility – the application of sanctions" at the terminological level, sometimes happens the identification of administrative responsibility with the penalty [13, p. 224–225].

In another approach, administrative responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources is viewed through the lens of the concept of "responsibility – condemnation", that is, a specific state response to an (administrative) offense. In particular, O. Lazor, while exploring the administrative and legal principles of public administration in the field of implementation of environmental policy in Ukraine, defines administrative responsibility as a specific response to an offense, the content of which is the application by the authorized body or official of the penalty to the subject of offence [21, p. 160]. M. Slivka defines administrative responsibility in the field of environmental protection as a type of legal responsibility, which lies in application by administrative bodies or officials of administrative penalties in the form of certain adverse measures of a material or moral nature to violators of environmental laws [22, p. 163]. The supporter of this approach is also N. Bondarenko, who defines administrative responsibility for animal cruelty as compulsory, in accordance with the established procedure, the state response to an administrative offense [23, p. 4].

Representatives of the following approach consider administrative responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources in an objective (concept of "responsibility – legal relationship") and subjective (concept of "responsibility – obligation") meanings. Thus, characterizing the administrative responsibility of legal entities in the field of environmental management I. Petrova comes to the conclusion that it is necessary to consider this concept in two ways: 1) in the objective meaning the relationship of administrative responsibility of legal entities are social relations between the bodies of administrative jurisdiction and legal entities on the occasion of committing by the latter of the unlawful acts indicated by the law and consist in applying to them the measures of administrative coercion provided by law; 2) in the subjective sense, it is considered as an appropriate obligation of the offender to suffer the corresponding loss of personal, property or organizational character as a result of the imposition of administrative penalty on the last by the competent administrative authority according to the applicable law [24]. L. Gbur for administrative responsibility for violations in the area of the use of water resources offers an understanding of the type of legal responsibility which is realized through specific legal relationships in which the competent authorities apply measures of administrative influence for illegal and guilty acts that violate the established procedure for the use of water resources and their protection [25, p. 201].

There is also an approach whereby administrative responsibility for offenses in the field of environmental protection and use of natural resources is considered as one of the leading means of administrative coercion (O. Onishchuk [26]).

Taking into account the current scientific approaches of domestic scientists to understanding of this issue, as well as extrapolating previously obtained theoretical ideas about the nature and main features of administrative responsibility on the subject area of this research [14, p. 153–157], by administrative responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources we suggest to mean the state's response to administrative misconduct, which is manifested in the application by the authorized subject of the measures of state coercion – the provided by law administrative penalties (measures of influence) to the guilty person, as a result of which the latter is subject to restrictions of personal or property character [27, p. 358–359].

Conclusions. The analysis of the works of domestic scientists devoted to the problems of development and functioning of the institute of administrative responsibility and providing a mechanism for counteracting misconduct gave grounds to highlight the main scientific approaches to understanding of administrative responsibility for violations of in area of protection of natural environment and the use of natural resources. It is considered by scientists: firstly, within the limits of the "sanction concept", i.e. as a real application of an administrative law, in particular its sanction; secondly, within the concept of "responsibility – condemnation", that is, as a specific state response to an (administrative) offense in the relevant field; thirdly, in the objective

(the concept of "responsibility – legal relationship") and subjective (the concept of "responsibility – obligation") meanings; fourthly, as one of the leading means of administrative coercion.

The diversity of scientific approaches to understanding of the administrative responsibility for violations in area of protection of natural environment and the use of natural resources is due to, first of all, the lack of a normative definition of the concept of "administrative responsibility" and a single, consistent interpretation of it in doctrinal administrative law sources.

List of sources used:

1. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
2. Галунько В.В. та ін. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 396 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. кол.: В. Авер'янов (голова). Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
4. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.
5. Задихайло О.А. Проблеми визначення поняття «адміністративна відповідальність» в адміністративному праві України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 8. С. 136–139.
6. Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2012. Вип. 8. С. 17–20.
7. Адміністративна діяльність : навчальний посібник / за заг. ред. О.І. Остапенка. Львів : ЛІВС, 2002. 252 с.
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
9. Адміністративна відповідальність в Україні : навчальний посібник / за заг. ред. А.Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Університет внутрішніх справ, 2000. 99 с.
10. Крижановська В.А. Адміністративна відповідальність в адміністративному праві України: сучасне розуміння, нові підходи : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2016. 22 с.
11. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2011. 624.
12. Колпаков В.К. та ін. Курс адміністративного права : підручник. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
13. Пєтков С.В. Теорія адміністративного права : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2014. 304 с.
14. Городецька І.А. Адміністративна відповідальність за правопорушення в галузі охорони, використання та відтворення тваринного світу в Україні: поняття й особливості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 1. С. 153–157.
15. Відповідальність у публічному праві : монографія / за заг. ред. І.В. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 496 с.
16. Книш В.І. Особливості адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у галузі охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. *Право і безпека*. 2011. № 1 (38). С. 68–71.
17. Рябець К.А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний аграрний університет ; Кабінету Міністрів України. Київ, 2007. 205 с.
18. Петренко В.В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення правил рибальства та охорони рибних запасів в Україні. *Право і суспільство*. 2013. № 4. С. 83–88.
19. Ящук К.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на тваринний світ України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2014. 17 с.

20. Німко О.Б. та ін. Юридична відповідальність за порушення природоресурсного законодавства України : монографія. Житомир : Житомирський національний агроекологічний університет, 2016. 208 с.

21. Лазор О.Я. Адміністративно-правові засади державного управління у сфері реалізації екологічної політики в Україні : дис. … докт. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 ; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2004. 530 с.

22. Сливка М.М. Окремі аспекти адміністративної відповідальності у сфері охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 163–166.

23. Бондаренко Н.С. Адміністративна відповідальність за жорстоке поводження з тваринами (порівняльно-правова характеристика законодавства України та країн СНД) : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2016. 18 с.

24. Петрова І.Г. Адміністративна відповідальність юридичних осіб у сфері охорони та використання природних ресурсів : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. Київ, 2014. 20 с.

25. Гбур Л.В. Поняття та особливості адміністративної відповідальності за порушення в сфері використання водних ресурсів. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 4. С. 199–202.

26. Онищук О.О. Адміністративно-правова діяльність суб'єктів владних повноважень по боротьбі з браконьєрством : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2009. 20 с.

27. Городецька І.А. Адміністративно-правове регулювання охорони, використання і відтворення тваринного світу України : дис. … докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2019. 474 с.

ДЖЕМЛІХАНОВ Т. Х.,
фахівець з безпеки
(ТОВ «Технторг»)

УДК 342.924
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.20

СУТНІСТЬ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ НА МОРСЬКОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті досліджено сутність митного оформлення на морському транспорті. Проаналізовано наукові надбання дослідників цієї тематики, виокремлено найбільш вдалі твердження для можливості правильного застосування й тлумачення певних норм. Встановлено, що морський транспорт поділяється на види, від чого залежить здійснення митних процедур. При цьому значна увага приділяється технологічним схемам, бо потреба їх розроблення обумовлена особливостями оформлення в конкретному порту документів у процесі здійснення митних процедур. Визначено, що митне оформлення військових суден проводиться митним органом тільки за участю представників оборони. Особливості митних процедур стосовно кожного виду морського транспорту полягають у виокремленні приналежності судна (державне чи приватне). Також специфіка митного оформлення

залежить від виду судна. Такі властивості морського транспорту потребують всебічного дослідження митних відносин під час здійснення митних процедур, а морський транспорт є значним для всього світу задля ефективного здійснення зовнішньоекономічної діяльності, отже, тема є вкрай актуальною.

Проголошення в Україні незалежності, реалізація на практиці положень Конституції України щодо захисту прав, свобод, законних інтересів людини і громадянина, а також спрямованість її на вступ до Європейського Союзу поставили перед вітчизняною юридичною наукою принципово нові фундаментальні питання. Серед них особливе місце посідають розроблення та вирішення проблеми належного здійснення митних процедур на морському транспорті, приведення цієї важливої галузі транспортного господарства у відповідність до завдань розбудови в Україні правової, демократичної держави, формування справжньої ринкової економіки. Підкреслюючи значну цінність оновленого митного законодавства держави, зазначаємо, що воно поки що неповною мірою відповідає вимогам сьогодення, завданням розбудови дійсно правової, демократичної держави, запровадженню принципів соціальної справедливості й гуманізму у сфері митних відносин на морському транспорті.

Ключові слова: *митні процедури, митне оформлення, морський транспорт, технологічні схеми, зовнішньоекономічна діяльність, митні відносини.*

Dzhemlikhanov T. H. The essence of customs clearance for sea transport

The essence of customs clearance on sea transport is investigated in the article. The scientific achievements of the researchers of this subject are analyzed; the most successful statements are singled out, for the possibility of correct application and interpretation of certain norms. It is established that maritime transport is divided into types, on which the implementation of customs procedures depends. At the same time, considerable attention is paid to technological schemes because the need for their development is due to the peculiarities of processing documents in the specific port of the process of customs procedures. It is determined that the customs clearance of military vessels is carried out by the customs authority only with the participation of representatives of the defense and first and foremost. The peculiarities, customs procedures for each type of maritime transport are the separation of the accessory of the vessel, whether public or private. Also, the specificity of customs clearance depends on the type of vessel. Such properties of maritime transport require a comprehensive study of customs relations in the implementation of customs procedures, and maritime transport is significant for the whole world in order to effectively carry out foreign economic activity, the topic is very relevant today.

The proclamation of independence in Ukraine, the implementation in practice of the provisions of the Constitution of Ukraine on the protection of rights, freedoms, legitimate interests of the individual and the citizen, as well as its orientation to accession to the European Union, raised fundamentally new fundamental questions. Among them is the development and solution of the problem of proper implementation of customs procedures for maritime transport, bringing this important branch of transport in line with the task of building a legal, democratic state in Ukraine, and shaping a true market economy. Emphasizing the significant value of the updated customs legislation of the state, it should be noted that it does not yet fully meet the requirements of today, the task of building a truly legal, democratic state, the implementation of the principles of social justice and humanism in the field of customs relations in maritime transport.

Key words: *customs procedures, customs clearance, maritime transport, technological schemes, foreign economic activity, customs relations.*

Вступ. Більшість проблем, які виникають нині у відносинах митних органів з фізичними особами, а також суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, що задіяні в цій галузі, спричиняється неоднозначністю, незрозумілістю, складністю, суперечністю чинних нормативно-правових актів, що регламентують провадження митних процедур на морському транспорті в нашій країні.

Цілком очевидно, що втілення в життя вищезазначених ідей, а також всебічне забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, становлення парламентсько-президентської форми правління і, звичайно, суттєві зміни у структурі виконавчої влади, включаючи органи митної служби країни, вимагатимуть підготовки й прийняття найближчим часом нових нормативно-правових актів щодо провадження митних процедур на морському транспорті. Це ставить на порядок денний наукове осмислення всього комплексу питань, пов'язаних із подальшим поглибленим реформуванням митного законодавства України стосовно зазначених процедур. Об'єкти транспорту нерідко стають засобами досягнення злочинних цілей, а також користі осіб та організацій, що є прибічниками екстремізму, які намагаються шляхом здійснення терористичних акцій домогтися задоволення економічних, політичних та інших вимог, піддаючи при цьому небезпеці сотні людських життів. Морський транспорт, на жаль, не є винятком, що слід враховувати під час подальшого розвитку нормативної бази щодо здійснення митних процедур на розглядуваному виді транспорту.

Серед правознавців існують різні погляди стосовно визначення митних процедур. Це призводить до неоднозначного трактування, змішування понять, що, зрештою, відбивається на чіткості й повноті врахування прав фізичних осіб чи підприємств, задіяних у цій сфері. Велику увагу сфері митних взаємовідносин приділяли у своїх дослідженнях Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Б.А. Кормич, Е.Б. Хачатуров, А.С. Трофімов, В.Я. Настюк та інші науковці. Вони надавали значення науковому розкриттю питань стосовно митного оформлення, здійснення митних процедур загального характеру, враховуючи морський транспорт, однак поза увагою залишається сама специфіка здійснення митного оформлення на морському транспорті, що сьогодні є дуже актуальною темою, бо морський транспорт є невід'ємною частиною транспортної системи світу.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та розкриття сутності митного оформлення на морському транспорті з урахуванням особливостей цієї галузі.

Результати дослідження. Сьогодні питання вищезазначених процедур досить гостро постало в Україні, оскільки держава перебуває на етапі нарощування економічної могутності, претендуючи посісти гідне місце у світовому економічному просторі. До того ж це супроводжується ратифікацією міжнародних норм із багатьох правових сторін життя. На жаль, доводиться констатувати, що в напрямі гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародними нормами щодо митних процедур зроблено ще замало. Зокрема, такий стан речей є характерним для митних процедур на морському транспорті, що не є позитивним, адже, на відміну від основної маси інших видів транспорту, які обслуговують переважно внутрішні перевезення, морський діє здебільшого на міжнародній арені [1].

У юридичній науці, як уже зазначалося, є різні підходи до тлумачення поняття «митні процедури». На думку Б.М. Габричидзе, митні процедури – це контроль за дотриманням порядку переміщення товарів і майна, огляд предметів, оформлення митних документів, накладення митних забезпечень, перевірка правильності заповнення вантажної митної декларації, нарахування сум, що підлягають сплаті, передача статистичних відомостей в органи Держкомстату та інші дії, що здійснюються органами державного митного контролю на виконання законодавства з митних питань [2].

Деякі науковці, зокрема Ю.П. Соловков, К.Є. Гальський, В.П. Гмирко, О.Б. Єгоров, розділяють категорії «митні операції» та «митні процедури», розуміючи під першими дії, пов'язані зі провадженням митного контролю щодо правомірності переміщення транспортних засобів і товарів через митний кордон країни, митного оформлення цих товарів, а також стягнення митних платежів, а під другими – порядок та організацію переміщення товарів та інших предметів через митні кордони, оподаткування митом, оформлення, здійснення митного контролю та вжиття інших заходів щодо реалізації митної політики [3].

Різниця між митними операціями й митними процедурами полягає в тому, що перші входять до складу митних процедур, які знаходять свій вияв через певну систему митних операцій. Вперше на державному рівні категорія «митні процедури» була визначена наприкінці 1998 р. у Наказі Державної митної служби України від 30 грудня 1998 р. № 828, де вони розумілись як контроль за дотриманням порядку переміщення товарів, їх огляд, оформлення документів, накладення митного забезпечення, перевірка правильності заповнення вантажної митної декларації, нарахування сум, що підлягають сплаті, підготовка статистичних даних та інші дії, що виконуються митними органами України відповідно до законодавства України в галузі митної справи [4]. Подальшого розвитку митні процедури набули в Митному кодексі України 2002 р., згідно з п. 19 ст. 1 якого митні процедури – це операції, пов'язані із здійсненням митного контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів через митний кордон України, митного оформлення цих товарів і транспортних засобів, а також із справлянням передбачених законом податків і зборів [5]. Нині Митний кодекс України у п. 29 ст. 4 визначає, що митними формальностями є сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами задля дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи [6].

Узагальнивши ці трактування митних процедур, доходимо висновку, що вони складаються з таких основних елементів (процедур):

1) процедура митного контролю;
2) процедура митного оформлення;
3) процедура справляння передбачених законом податків і зборів.

Для найбільш обґрунтованого визначення категорії «митні процедури» всі названі вище елементи потрібно розглянути окремо [7].

Перший елемент митних процедур – це митний контроль. На думку Б.М. Габричидзе, митний контроль – це здійснювані митними органами необхідних дій, спрямованих на дотримання юридичними й фізичними особами встановлених законів і правил, що регулюють порядок ввезення, вивезення або транзиту вантажів, транспортних засобів, валюти й валютних цінностей. Існують також інші розуміння цього терміна [2].

Так, з точки зору деяких науковців, митний контроль – це:

– сукупність заходів, яких вживають митні органи задля забезпечення дотримання законодавства країни про митну справу й міжнародних договорів, укладених державою, контроль за виконанням яких покладено на ці органи;

– сукупність заходів, вжиття яких покладено на митні органи задля забезпечення дотримання норм митного законодавства (таке визначення фактично не відбиває сутності цього складного терміна, оскільки йому властива ще низка характерних ознак, які нами будуть розглянуті далі);

– сукупність заходів, яких вживають митні органи в межах їх компетенції для забезпечення додержання норм Митного кодексу України, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку;

– правова нормативна діяльність штатних митних органів, що виражається у зіставленні фактично виконаного з чинним законодавством задля збору фактів, які мають значення для вжиття заходів впливу й визначення відповідальності щодо власників товарів і посадових осіб [8].

Разом із митним контролем окремі науковці визначають таку категорію, як митний нагляд. Зокрема, С.І. Ілієва розуміє під нею сукупність дій митних органів, що вживаються задля забезпечення дотримання митного законодавства та інших розпоряджень і які застосовуються щодо товарів, котрі перебувають під митним наглядом. Однак точка зору щодо існування митного нагляду, на думку деяких науковців, є хибною, тому що останній здійснює лише один державний орган, а саме прокуратура [9].

Згідно з п. 24 ст. 4 Митного кодексу України митний контроль являє собою сукупність заходів, яких вживають митні органи в межах своєї компетенції задля забезпечення

додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку [6].

Одним із перших спеціальних нормативних актів у сфері провадження митних процедур на морському транспорті був Порядок здійснення митного контролю за переміщенням через митний кордон України товарів та інших предметів з використанням морського, річкового й поромного видів транспорту, затверджений Наказом Державної митної служби України від 23 січня 2001 р. № 26. Цей Наказ Держмитслужби вже втратив чинність, однак він слугує прикладом, оскільки він був першим нормативним актом, за допомогою якого регламентувалися суттєві для цього дослідження питання. Відповідно до п. 1.4 розд. I зазначеного правового акта митний контроль – це сукупність заходів, яких вживають посадові особи митних органів задля забезпечення дотримання державними органами, підприємствами та їх службовими особами, а також фізичними особами порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів. Однак зауважимо, що в наведеній термінології знайшли відбиття тільки окремі ознаки митного контролю [10].

Далі слід навести характерні ознаки митного контролю й особливості його прояву щодо морського транспорту.

По-перше, митний контроль проводиться спеціальними суб'єктами, а саме посадовими особами митних органів.

По-друге, він передбачає проведення мінімуму митних процедур, необхідних і достатніх для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи, а також міжнародних договорів країни. Ця вимога має значення для можливості ефективної реалізації учасниками митних правовідносин своїх прав, свобод і законних інтересів, оскільки складна, переобтяжена великою кількістю формальностей (які не завжди є необхідними) процедура призводить до плутанини, зменшення кількості проконтрольованих учасників протягом доби, в результаті чого повільніше наповнюється Державний бюджет, і дає змогу створювати сприятливі умови для виникнення такого явища, як корумпованість у митних органах [11].

По-третє, за п. b ст. 1 Міжнародної конвенції про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах від 21 жовтня 1982 р., під митним контролем розуміють заходи, що вживають задля забезпечення виконання законів і правил, за дотримання яких відповідають митниці, тому потрібно уточнити, що за забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи щодо митного контролю, а також її міжнародних договорів з цього питання відповідають посадові особи митниць [12].

По-четверте, задля забезпечення митними органами контролю за товарами і транспортними засобами, що переміщуються через митний кордон України, вжиття заходів, пов'язаних із виявленням, попередженням і припиненням контрабанди та порушень митних правил, у пунктах пропуску в морських портах створюються зони митного контролю, тобто останній здійснюється в межах спеціальних зон.

По-п'яте, митний контроль товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску проводиться цілодобово відповідно до типових технологічних схем пропуску через державний кордон України морських транспортних засобів. Технологічна схема – це встановлена керівництвом митного органу обов'язкова для виконання послідовність дій працівників підрозділів митного органу під час здійснення операцій митного контролю та оформлення [1].

Варто зазначити, що технологічні схеми – це невід'ємний інструментарій митних процедур на морському транспорті. Вони є, на думку вчених, письмовими та графічними документами, які відбивають процедуру митно-прикордонного оформлення всіма службами, що взаємодіють за місцем, метою, часом, завданнями, кордонами.

Технологічні схеми оформлення розробляються стосовно:

- торговельних, пасажирських, рибопромислових, нафтотранспортних вітчизняних та іноземних суден закордонного плавання по їх прибутті й вибутті;
- оброблення, контролю й оформлення експортно-імпортних товарів;
- контролю й оформлення фізичних осіб, а також товарів, які вони провозять.

Необхідно погодитися з дослідником в тому, що, відповідно до конкретних умов пасажирського або вантажного порту, розробляються схеми митного оформлення експортно-імпортних товарів (у контейнерах, наливних, навалювальних, сипучих вантажах). Потреба розроблення різноманітних технологічних схем обумовлена особливостями оформлення в конкретному порту документів у процесі митного контролю [7].

Спираючись на наведені вище головні ознаки митного контролю, можемо зробити висновок, що процедура митного контролю – це виконання митних операцій у відповідних формах, необхідних і достатніх для забезпечення додержання законодавства України з питань митної справи й міжнародних договорів країни, які здійснюються посадовими особами митних органів цілодобово в межах зон митного контролю й відповідно до типових технологічних схем пропуску через державний кордон України транспортних засобів [13].

Наступним основним елементом досліджуваного поняття є процедура митного оформлення. Визначення категорії «митне оформлення» є не менш важливим для науки й практики, ніж визначення поняття «митний контроль», оскільки вони тісно взаємопов'язані й постійно взаємодіють. Перші спроби трактування цього поняття й сутності митного оформлення в сучасному розумінні були зроблені ще наприкінці 80-х рр. XX ст., коли було запроваджено новий порядок пропуску товарів, майна, що переміщувалися через державний кордон, за яким обов'язковою умовою пропуску є юридичний акт декларування митним органом цієї процедури [14].

Одним із перших вказав на багатогранність і комплексність категорії «митне оформлення» Б.М. Габричидзе. Досить спрощено тлумачить її Ю.Г. Давидов: «митне оформлення – процедура поміщення товарів і транспортних засобів під відповідний митний режим і завершення дії цього режиму». Подібної думки дотримуються А.В. Аграшенков, Н.М. Блінов, С.Н. Галідуллаєв. Проте потрібно зауважити, що це визначення не містить низки характерних і суттєвих для митного оформлення ознак, що розглядатимуться далі [13].

Зазначимо, що Б.М. Габричидзе розглядає зміст терміна «митне оформлення» як сукупність дій, пов'язаних із пропуском до держави або за її межі (зокрема, на умовах тимчасового ввезення або вивезення) товарів і майна, переміщуваних через кордон країни; систему взаємообумовлених організаційно-правових і технічних заходів, яких вживають митні органи в порядку й на умовах, установлених у Митному кодексі [2].

А.В. Желудков пропонує розуміти митне оформлення як дії посадових осіб митних органів, здійснювані у визначеній послідовності й спрямовані на забезпечення дотримання чинного законодавства та встановленого порядку переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон, зокрема додержання заходів нетарифного регулювання під час поміщення товарів і транспортних засобів під відповідний митний режим. Цієї ж точки зору дотримується Д.І. Платонов [15].

Доводиться констатувати, що в різних нормативних актах по-різному інтерпретується цей термін, що не є позитивним, оскільки для однакової реалізації норм права в цій сфері потрібно оперувати єдиним поняттям митного оформлення. Законодавство надає таке поняття: митне оформлення – це виконання митним органом дій (процедур), які пов'язані із закріпленням результатів митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, і які мають юридичне значення для подальшого використання цих товарів і транспортних засобів. Однак згідно з п. 23 ст. 4 Митного кодексу України митне оформлення – це виконання митних формальностей, необхідних для випуску товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Майже таке ж визначення наводять Ф.Л. Жорін, Р.Б. Шишка і В.В. Сергієнко [16; 17].

Згідно з п. 1. 4 розд. І Порядку здійснення митного контролю за переміщенням через митний кордон України товарів та інших предметів з використанням морського, річкового й поромного видів транспорту, затвердженого Наказом Державної митної служби України від 23 січня 2001 р. № 26, митне оформлення є сукупністю заходів, що вживають посадові особи митних органів задля забезпечення митного контролю та застосування засобів державного регулювання ввезення на митну територію України, вивезення за її межі й транзиту через територію України товарів та інших предметів [10].

Досліджуване поняття відбиває сутність митного оформлення, але воно, як і попередні, не вміщує всіх суттєвих ознак. Окрім таких ознак, наведемо особливі чинники, властиві саме морському транспорту. Отже, серед останніх можна виокремити такі.

1) Митне оформлення полягає в документальному закріпленні відомостей, одержаних під час митного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України (так звана статистична функція), та оформленні результатів цього контролю. Це важливо, оскільки за допомогою такого документа можна встановити настання юридичного факту, а за необхідності він є джерелом доказів.

2) Митне оформлення є важливим засобом для державного регулювання ввезення, вивезення й транзиту товарів і транспортних засобів.

3) Відповідно до міжнародних договорів, укладених в установленому законом порядку, митне оформлення суден зарубіжного плавання в пунктах пропуску через митний кордон України провадиться цілодобово.

4) Встановлюється межа часу, протягом якого посадові особи митного органу мають здійснити митне оформлення таких суден. Зазначене положення є нормою сучасної правової держави з визнанням пріоритету прав, свобод, законних інтересів як фізичних, так і юридичних осіб [8].

5) Використання у визначенні митного оформлення конструкції «митне оформлення – виконання митним органом дій (процедур)» автор вважає невдалим. Варто погодитися з тим, що митне оформлення в загальному розумінні становить сукупність дій, певну процедуру. Тлумачний словник визначає дію як роботу, діяльність, здійснення чого-небудь, сукупність вчинків кого-небудь. Процедура ж пояснюється в ньому як офіційно встановлений чи звичаєвий порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь. Як бачимо, термін «процедура» більше підходить до трактування митного оформлення. Крім того, під час визначення того чи іншого поняття потрібно уникати зайвих слів, оскільки це може викликати певне непорозуміння [1].

Більш вдалим є тлумачення митного оформлення Д.С. Цаліною, яка пропонує розуміти його як митну процедуру, що полягає в документуванні фіксації перебігу й результатів митного контролю товарів, предметів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон держави, а також має юридичне значення для їх подальшого використання відповідно до заявленого режиму [8].

З огляду на вищевикладені головні ознаки досліджуваної категорії можемо зробити висновок про те, що процедура митного оформлення – це здійснення операцій, які полягають у документальному закріпленні відомостей, одержаних під час митного контролю, оформленні його результатів у пунктах пропуску через митний кордон України цілодобово, що мають юридичне значення для подальшого використання переміщуваних через нього товарів і транспортних засобів відповідно до заявленого митного режиму.

Ще одним основним елементом митних процедур є справляння передбачених законом податків і платежів. Це останній з основних складників розглядуваного поняття, але не менш важливий за попередні. За допомогою митно-тарифних заходів держава може ефективно впливати на економічний аспект державного господарства. Збільшуючи або зменшуючи ввезення чи вивезення окремих товарів, держава ставить у рівні економічні умови як вітчизняних, так й іноземних товаровиробників, провадить певну економічну, науково-технічну, валютно-фінансову політику у сфері зовнішньоекономічної діяльності, спрямовує діяльність суб'єктів останньої в загальнодержавних інтересах [7].

Однак, незважаючи на важливість порушеного питання, законодавство України не містить поняття «митна процедура справляння передбачених законом податків і платежів». Формулювання його потрібно розпочати з виокремлення таких суттєвих ознак:

1) мито являє собою податок на товари та інші предмети, які переміщуються через митний кордон;

2) нарахування мита на товари та інші предмети, що підлягають митному оподаткуванню, провадиться на базі їх митної вартості, тобто ціни, яка фактично сплачена або підлягає сплаті за товари та інші предмети на момент перетину митного кордону України;

3) ввізне мито є диференційованим залежно від країни походження товарів та інших предметів на підставах принципу взаємності;

4) під час стягнення податків і платежів із товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, слід враховувати тарифні пільги (якщо вони існують);

5) контроль за своєчасністю, достовірністю й повнотою встановлення податкових зобов'язань і сплатою платниками податків, що справляються під час ввезення (пересилання) товарів на митну територію України, здійснюється митними органами;

6) нарахування податків і платежів із товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, треба провадити з урахуванням принципу захисту національних товаровиробників та обґрунтованості розмірів податків і платежів для іноземних товаровиробників, оскільки великі податки й платежі ставлять у невигідні умови реалізацію продукції останніх, що призведе до припинення їх діяльності на території нашої держави, ненадходження чималих сум податків у Держбюджет, а також установлення іншими державами на підставі принципу взаємності великих митних тарифів на продукцію українських товаровиробників [9].

З огляду на викладене можемо зробити висновок, що процедура оподаткування передбачених законом податків і платежів – це справляння передбачених законодавством податків і платежів із товарів і транспортних засобів на базі їх митної вартості з урахуванням тарифних пільг, принципів взаємності, захисту національних товаровиробників та обґрунтованості розмірів податків і платежів для іноземних товаровиробників, контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою справляння яких покладено на митні органи [8].

Проте зазначимо, що в цій сфері діють особливі норми й правила, які дають можливість говорити про виокремлення спеціалізованих класифікацій митних процедур. Державна митна служба України своїми актами неодноразово акцентувала увагу на тому, що митне оформлення товарів і транспортних засобів, переміщуваних через митний кордон України за допомогою морського транспорту, має свою специфіку. Наприклад, процедуру митного оформлення морського транспорту можна класифікувати залежно від призначення суден, а також за водотоннажністю й пасажиромісткістю, бо від цих особливостей залежить нормативний час, протягом якого має бути проведене митне оформлення. Отже, за водотоннажністю вони поділяються таким чином: до 5 тис. т – 1,5 год.; до 20 тис. т – 2,5 год.; понад 20 тис. т – 3,0 год.; за пасажиромісткістю вони поділяються таким чином: до 300 людей – 3,0 год.; до 500 – 3,5 год.; понад 500 – 4,0 год. Саме такі вимоги встановлені в Наказі Держмитслужби України «Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення суден і товарів, що переміщуються ними» від 17 вересня 2004 р. № 678 [1]. Закріплена в Інструкції тривалість не може бути скорочена на шкоду проведення митного контролю й митного оформлення. У разі виявлення контрабанди чи порушення митних правил посадова особа митного органу має право подовжити строк перебування судна під митним контролем на необхідний для здійснення митних процедур час. У цьому ж Наказі міститься досить прийнятна, на наш погляд, класифікація митних процедур, які застосовуються до суден каботажного плавання; суден лоцманської та інших служб порту; військових кораблів і суден забезпечення військово-морських сил; іноземних круїзних суден; поромних перевезень [7]. Найбільш обґрунтовану класифікацію наводить, як вбачається, Є.В. Додін, пропонуючи розглядати митні процедури на морському транспорті залежно від виду вищезазначеного транспорту. Дійсно, варто погодитися з тим, що в загальному вигляді можна класифікувати ці процедури з урахуванням саме виду морського транспорту таким чином. Це митні процедури на суднах пасажирських; вантажних; військових; риболовецьких; поромних; маломірних, а також з митного контролю маломірних суден, плавзасобів лоцманської та інших служб порту. Митні процедури на всіх цих видах морського транспорту мають певні особливості. Наприклад, митне оформлення військових кораблів і суден забезпечення військово-морських сил іноземних держав провадиться митним органом за участю представників центрального органу виконавчої влади з питань оборони в першочерговому порядку. Іноземні круїзні судна після прибуття з-за кордону оформлюються у спрощеному документальному порядку. Митний контроль пасажирів і членів екіпажу – іноземних громадян

здійснюється за декларацією про особисті речі членів екіпажу судна, пасажирів і членів екіпажу – громадян України за митною декларацією тощо [1].

Підсумовуючи викладене, зазначаємо, що існують два основні критерії класифікації митних процедур на морському транспорті, які є спеціальними стосовно останнього. Це процедури, пов'язані з типом морського транспорту (на пасажирських, вантажних, військових суднах тощо); водотоннажністю суден і пасажиромісткістю (зокрема, залежно від водотоннажності 5–20 тис. то митні процедури тривають 1,5–3 год.; залежно від пасажиромісткості 300–500 людей вони провадяться за 3–4 год.). Саме ці взяті в комплексі основні критерії дадуть можливість ефективно регулювати розглядувані процедури, що позитивно відіб'ється на зручності їх застосування. Втім, не тільки чітка й зрозуміла класифікація впливає на якісний стан застосування митних процедур і, як наслідок, на повноту врахування прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Усе це має підкріплюватися правовими підставами на рівні законотворення з обов'язковим урахуванням міжнародних стандартів у цій сфері, адже сьогодні ми маємо досить скрутне становище, коли гучно говориться про повагу до міжнародних правил і норм, а насправді реалізовано лише їх незначну частину. Втім, навіть вони не завжди виконуються працівниками митних органів [7].

Отже, необхідно говорити про посилення уваги до цього сектору державного життя, підвищення рівня правової культури населення. Зазначена проблема викликає серйозне занепокоєння у зв'язку з тим, що Україна в особі відповідних державних органів установила курс на інтеграцію до Європейського Союзу, де рівень правового регулювання набагато вищий, простіший та ефективніший. Зокрема, це стосується розглядуваної нами проблематики. Все означене вище створює підґрунтя для розгляду законодавчого регулювання митних процедур на морському транспорті [7].

Висновки. Беручи до уваги вищезазначене, можемо підсумувати, що митні процедури – це сукупність операцій з митного контролю, які здійснюються у визначених формах, необхідних і достатніх для забезпечення додержання вітчизняного законодавства з питань митної справи і міжнародних договорів України, відповідно до типової технологічної схеми пропуску через її державний кордон транспортних засобів, а також документального закріплення відомостей та оформлення результатів, одержаних під час митного контролю, які мають юридичне значення для подальшого використання цих товарів і транспортних засобів за заявленим митним режимом, виконуються посадовими особами митних органів на певних територіях цілодобово зі справлянням передбачених законодавством податків і платежів із товарів і транспортних засобів. Як бачимо, структура митних процедур на будь-яких видах транспорту однакова. Вона, як правило, складається з трьох основних елементів (процедур), а саме митного контролю; митного оформлення; справляння передбачених законом податків і платежів, які складаються з величезної кількості митних операцій.

Як бачимо, особливості митних процедур стосовно кожного виду транспорту (автомобільного, залізничного, морського тощо) виявляються саме в митних операціях, які є специфічними щодо кожного із зазначених видів. Окрім цього, щодо транспорту морського, то митні операції мають свої особливості прояву щодо таких видів останнього, як пасажирський, військовий, нафтотранспортний, риболовецький. Митні операції – це найважливіший складник кожної з митних процедур, які здійснюються переважно через систему таких митних операцій.

Під митною операцією слід розуміти окрему технологічно однорідну частину (декілька дій або окрема дія в низці інших) тієї чи іншої митної процедури.

Таким чином, митні процедури на морському транспорті становлять послідовний, законодавчо визначений порядок здійснення митних операцій із митного контролю й митного оформлення морського транспорту та товарів і транспортних засобів, що переміщуються за його допомогою, а також справляння передбачених законом податків і платежів з таких товарів і транспортних засобів.

Підсумовуючи викладене, констатуємо, що визначення митних процедур на морському транспорті дає змогу чітко виділити їх види й форми, що служить підґрунтям їх класифікації.

Список використаних джерел:

1. Додін Є.В. Митні операції на морському транспорті : навчальний посібник. Київ : Юридична література, 2001. 96 с.
2. Габричидзе Б.Н., Черняковский А.Г. Таможенное право : учебник. Москва : Дашков, 2004. 842 с.
3. Збірник матеріалів науково-методичної конференції «Актуальні проблеми підготовки фахівців з митної справи» до 5-річчя Академії митної служби України. Дніпропетровськ : АМСУ, 2001. 224 с.
4. Про затвердження Типової технології митного контролю та митного оформлення товарів та інших предметів : Наказ Державної Митної служби України станом на 7 листопада 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0032-99/conv.
5. Митний кодекс України станом на 20 травня 2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/92-15.
6. Митний кодекс України станом на 1 січня 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.
7. Трофімов С.А. Митні процедури на морському транспорті: теоретичні й практичні аспекти : монографія. Київ : Право, 2010. 188 с.
8. Цаліна Д.С. Поняття і принципи митного оформлення. *Проблеми законності*. 2004. Вип. 69. С. 110–114.
9. Митне право України : навчальний посібник / упор. Ю.В. Іващенко. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 294 с.
10. Про затвердження Порядку здійснення митного контролю за переміщенням через митний кордон України товарів та інших предметів з використанням морського, річкового й поромного видів транспорту : Наказ Державної Митної служби України станом на 28 жовтня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0119-01.
11. Ківалов С.В., Кормич Б.А. Митна політика України : підручник. Київ : Юридична література, 2002. 256 с.
12. Про узгодження умов проведення контролю вантажів на кордонах : Міжнародна Конвенція станом на 1 січня 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_267.
13. Давидов Ю.Г. Таможенное право : учебное пособие. Москва : Велби, 2003. 168 с.
14. Платонов Д.И. Таможенное право : учебник. Москва : Приор, 2000. 160 с.
15. Желудков А.В. Таможенное право : конспект лекций. Москва : Приор, 2003. 128 с.
16. Жорін Ф.Л. Правові засади митної справи України : навчальний посібник. Київ : Магістр – XXI ст., 2005. 384 с.
17. Шишка Р.Б., Сергієнко В.В. Митне право України : навчальний посібник. Київ : Еспада, 2000. 176 с.

ЖЕЛТОБРЮХ І. Л.,
кандидат юридичних наук, суддя
(Верховний Суд України)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.21

ПРЕКЛЮЗІЯ СПРОСТУВАННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ СУДОМ ОБСТАВИН СПРАВИ У ЗАРУБІЖНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО

Преклюзія спростування встановлених судом обставин справи за законодавством України про адміністративне судочинство не може реалізувати потенціал слугувати правовим засобом стабілізації та оптимізації показників ефективності адміністративного судочинства, оскільки під час побудови правових положень про преклюзію спростування встановлених судом обставин справи та реформування законодавства про адміністративне судочинство недостатня увага приділялась вивченню матеріалів зарубіжних наукових досліджень.

Зокрема, не було взято до уваги те, що сильно поширена у доктринальних джерелах позиція щодо того, що преклюзія спростування встановлених судом обставин справи, як і преклюзія повторного позову, може охоплювати осіб, які не були безпосередніми учасниками справи, яка завершилась ухваленням остаточного судового рішення, але вважаються такими, інтереси яких були належним чином представлені стороною цієї справи (тісний правовий зв'язок, контроль над перебігом цієї справи тощо).

Також на законодавчому рівні не враховуються наукові положення про наслідки для застосування преклюзії відмінності процесуальних стандартів, що стосуються доказування, повідомлення сторін та інших процесуальних елементів, від яких залежить обсяг можливостей сторін підготувати та представити їх позицію щодо предмета спору.

Крім того, корисним для розвитку вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство може бути запровадження правила про те, що преклюзійною може бути тільки та обставина, яка безпосередньо охоплюється первинним спором та предметом доказування. Навіть якщо встановлення певних обставин є необхідним кроком для вирішення справи, обставини не вважаються встановленими між сторонами остаточно, якщо вони не є ключовим фактом або важливим питанням права.

Натомість вітчизняне законодавство та судова практика свідчить про те, що обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набуло законної сили, не доказуються, тобто є безумовно обов'язковими, що, більше того, зачіпає лише тих осіб, що безпосередньо брали участі у справі.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, доказування, обставини, встановлені рішенням суду, преклюзія спростування встановлених судом обставин справи, преюдиція.*

Zheltobriukh I. L. The preclusion of the denial of the facts established by the court in the foreign legal doctrine and the legislation of Ukraine on administrative justice

The issue preclusion (collateral estoppel) under the Ukrainian rules and regulations on administrative proceedings cannot live up to its potential to serve as a legal instrument of stabilizing the administrative proceedings and optimizing its efficiency

as while the relevant legal provisions were being constructed and are being improved insufficient attention is drawn to foreign scientific research on the matter.

In particular, it was disregarded that the scope of issue preclusion may include persons who were not the direct participants in the case which ended in final court ruling, but the interests of which were properly represented by the party to the case (close legal ties, control over the course of the case, etc.).

Also, at the legislative level not reflected are the scientific findings concerning the effect (on the application of issue preclusion) of the difference in procedural standards regarding the evidence, notification of parties and other procedural elements, which determine the extent of the parties' ability to have adequate time and facilities for the preparation of their position on the subject matter of the dispute.

In addition, it may be useful for the development of domestic legislation on administrative proceedings to introduce a rule that only that circumstance may be preclusive which is encompassed by the primary dispute and the subject of proof in it. Even if the determination of certain circumstances is a necessary step to resolve the case, the circumstances are not considered conclusively established for the parties unless these circumstances constitute a key fact or an important point of law.

However, under the domestic law and case-law, the circumstances determined by a court decision in an economic, civil or administrative case, which entered into force, are not supposed not to be reconsidered, which is, unconditionally binding and, moreover, this issue preclusion affects only those persons who directly participated in the case.

Key words: *administrative justice, proving, court-determined circumstances, issue preclusion, prejudice.*

Вступ. Для досягнення максимально стабільного та ефективного функціонування системи адміністративного судочинства на макро- та мікрорівнях неможливо не вдаватись до використання спеціальних правових засобів, що характеризуються значним потенціалом, пов'язаним зі сприянням наближенню до цих показників, але водночас особливою складністю їх природи та юридичних конструкцій, необхідних для їх реалізації. З огляду на це використання таких правових засобів має ґрунтуватись на якісних теоретико-правових дослідженнях, у яких, зокрема, якомога більш повно та точно виявляються досвід зарубіжних країн та міркування зарубіжних учених для їх врахування під час створення правових положень про ці правові засоби в межах національного законодавства. Одним з таких правових засобів є преклюзія спростування встановлених судом обставин справи, або преюдиція, як це правове явище прийнято називати на сторінках вітчизняних наукових джерел. Звернувшись до наукових положень, висновків та рекомендацій зарубіжного наукового співтовариства, вважаємо очевидним те, що вони недостатньо відображаються та обговорюються у вітчизняній науковій думці та не слугують основою вдосконалення законодавства про адміністративне судочинство.

Ознайомившись із науковими працями зарубіжних учених, зазначаємо, що докладно теоретико-правові та практико-прикладні аспекти преклюзії спростування встановлених судом обставин справи ("issue preclusion") висвітлюються у дослідженнях.

Насамперед зауважимо, що у зарубіжних наукових та інших джерелах панує абсолютний консенсус щодо розрізнювальних ознак цього правового явища. Так, згідно з матеріалами практики Верховного Суду США, за преклюзією спростування встановлених судом обставин справи, коли суд вирішив питання фактів чи права, що є необхідними для ухвалення рішення, це рішення перешкоджає переоцінці відповідних питань фактів чи права в інших справах за участю сторони справи, яка завершилась ухваленням зазначеного судового рішення (Постанова ВС США від 20 липня 2005 р. у справі «Готель «Сан Ремо» та інші проти міста та округу Сан-Франциско, Каліфорнія» № 04-340) [1].

Зазначене цілком узгоджується з розумінням, що склалось у наукових колах. Зокрема, У. Лунебург, розкриваючи сутність преклюзії спростування встановлених судом обставин

справи, зазначив, що якщо за підсумками судового розгляду ухвалене остаточне рішення, що набуло чинності та містить висновки щодо фактичних обставин справи з їх правовою оцінкою, то ці висновки є неспростовними у наступних справах за участю тих самих осіб [2, с. 119–120]. На погляд С. ДеСальво, преклюзія спростування встановлених судом обставин справи перешкоджає перегляду питань, що безпосередньо порушувались перед судом та були прямо вирішені [3, с. 729]. Так само, за твердженням Л. Данхема, преклюзія спростування встановлених судом обставин справи забороняє під час судового провадження переоцінювати питання фактів і права. На переконання правознавця, є декілька передумов застосування преклюзії спростування обставин, зокрема завершення попереднього судового розгляду ухваленням остаточного судового рішення по суті справи, ідентичність або тісний зв'язок сторін попередньої та нової справ. При цьому преклюзія застосовуватиметься, якщо перший та наступний позови розглядались за різними процесуальними законами, якщо вони ґрунтуються на однакових стандартах [4].

Таким чином, безумовними підставами застосування преклюзії спростування встановлених судом обставин справи є існування у справі остаточного судового рішення, що набуло чинності, виникнення справи за участю сторони (сторін) справи, у якій ухвалено зазначене судове рішення, та порушення питання про перегляд його висновків у наступній справі.

Водночас у деяких наукових працях переконливими теоретичними напрацюваннями та матеріалами практики судів обґрунтовується більш широка концепція щодо підстав застосування преклюзії спростування встановлених судом обставин справи.

Насамперед значною підтримкою користується ідея, згідно з якою можливою є переоцінка обставин справи, встановлених остаточним судовим рішенням, що набуло чинності, якщо має місце явна та нагальна необхідність нового вирішення питань через те, що сторона не мала можливості реалізувати право на повний та справедливий розгляд у рамках попередньої справи, взявши в ній ефективну участь. Зокрема, це має місце, якщо сторона, яка може зазнати негативних наслідків преклюзії, за законом не може оскаржити судове рішення з преклюзивним ефектом. Інакше кажучи, можливість апеляційного оскарження судового рішення у першій справі визначається як вирішальний фактор для визначення допустимості переоцінки обставин, встановлених цим судовим рішенням. Недоступність апеляційного оскарження судового рішення, ухваленого за підсумками першого провадження, має унеможливити преклюзивність висновків щодо права й фактів, відображених у цьому судовому рішенні, навіть притому, що воно є чинним [2, с. 120, 130–131].

Більш того, вказується на те, що відмінність процесуальних стандартів, що стосуються доказування, повідомлення сторін та інших процесуальних елементів, від яких залежить обсяг можливостей сторін підготувати та представити їх позицію щодо предмета спору, визначає допустимість закріплення за судовим рішенням преклюзивних властивостей.

Так, як зазначив Л. Данхем, більш раннє судове рішення не може мати преклюзивного ефекту, якщо позивач мав вищий або інший тягар доказування ніж за правилами пізнішого провадження або якщо процесуальний закон, за яким відбувалось перше провадження, не забезпечує повноту та справедливість розгляду [4]. Поділяючи цю думку, У. Лунебург вважає, що нове вирішення питання є прийнятним, з огляду на різницю якості або повноти процедур дослідження обставин справ у судах [2, с. 120].

Крім того, під час вирішення питання про можливість відступу від зобов'язання дотримуватись відображених судовим рішенням висновків щодо фактичних обставин справи пропонується враховувати дотримання судом, який ухвалив судове рішення з такими висновками, обмежень його повноважень, визначених правилами про юрисдикцію та межами предмета доказування у справі.

Зокрема, на переконання Дж. Хазарда, повторний судовий розгляд справи між тими самими сторонами має допускатись, якщо позов був явно поза межами юрисдикції суду, що свідчить про те, що прийняття його судом до розгляду є очевидним виявом зловживання владою або істотно обмежить повноваження іншого суду [5, с. 87].

Обмірковуючи співвідношення висновків судового рішення та предмета доказування як критерій визначення меж преклюзивності судового рішення, У. Лунебург зауважив, що традиційно преклюзія виникає лише за умови, що питання дійсно було предметом судового розгляду, а питання вважається таким, що було розглянуте належним чином, якщо воно порушувалось у заявах сторін по суті прави або інакше передавалось на вирішення суду та було вирішене. Водночас учений підкреслює, що у деяких джерелах відстоюється думка про те, що преклюзійною може бути тільки та обставина, яка безпосередньо охоплюється первинним спором та предметом доказування. Навіть якщо встановлення певних обставин є необхідним кроком для вирішення справи, обставини не вважаються встановленими між сторонами остаточно, якщо вони не являють собою ключовий факт або важливе питання права [2, с. 121]. Висловлюючи прихильність до цієї точки зору, Ю. Сайнай зазначає, що помилкове встановлення обставин має значення для визначення меж преклюзії судового рішення, оскільки це впливає на ефективність та справедливість правосуддя [6, с. 380].

Крім того, сильно поширена у доктринальних джерелах позиція щодо того, що преклюзія спростування встановлених судом обставин справи, як і преклюзія повторного позову, може охоплювати осіб, які не були безпосередніми учасниками справи, яка завершилась ухваленням остаточного судового рішення, але вважаються такими, інтереси яких були належним чином представлені стороною цієї справи. Це може мати місце за таких обставин: між особою, яка не брала участь у першій справі, та стороною справи є тісний правовий зв'язок, що існував до прийняття першої справи до розгляду (правонаступництво, представництво, траст або інший подібний правовий зв'язок із вигодонабувачем тощо); особа, яка не брала участь у першій справі, мала контроль над перебігом цієї справи; попередня справа виникла за вимоги на користь невизначеного кола осіб; має місце законодавча заборона ініціювання судових проваджень щодо тих самих питань (зокрема, банкрутство) [7, с. 115]. Залежно від того, позивач чи відповідач використовує преклюзію спростування встановлених обставин справи та чи проти, відповідно, відповідача або позивача у першій справі, або проти іншого відповідача чи позивача, у наукових працях виокремлюються:

1) взаємна преклюзія, за якої висновки судового рішення з преклюзивним ефектом використовуються у наступних справах між сторонами справи, у якій було ухвалено зазначене судове рішення:

– наступальна (позивачем у першій справі проти відповідача у першій справі у рамках їх спільних наступних справ);

– захисна (відповідачем у першій справі проти позивача у першій справі у рамках їх спільних наступних справ);

2) невзаємна преклюзія, за якої висновки судового рішення з преклюзивним ефектом використовуються у справах за участю лише однієї зі сторін справи, у якій було ухвалено зазначене судове рішення

– наступальна (новим позивачем проти відповідача у першій справі для утвердження в новій справі висновків судового рішення у першій справі проти відповідача («А» звертається із позовом до «Б» та виграє, після чого «В» звертається із позовом до «Б» та посилається на обставини справи за позовом «А»));

– захисна (новим відповідачем проти позивача у першій справі для утвердження в новій справі висновків судового рішення у першій справі проти позивача («А» звертається із позовом до «Б» та програє, після чого «А» звертається із позовом до «В», але «В» вказує на неможливість спростування обставин, встановлених у справі за позовом «А» до «Б»)) [2, с. 132; 8, с. 4].

Оглянувши положення вітчизняного законодавства для відшукання еквівалента преклюзії спростування встановлених судом обставин справи, звертаємо увагу на те, що тією категорією, яка вживається у правових системах пострадянських країн та позначає преклюзію спростування встановлених судом обставин справи, є преюдиція. Положення ст. 78 КАС України закріплюють таке:

– обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набуло законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій

беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом (ч. 4);

– обставини, встановлені стосовно певної особи рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набуло законної сили, можуть бути у загальному порядку спростовані особою, яка не брала участі у справі, в якій такі обставини були встановлені (ч. 5);

– вирок суду в кримінальному провадженні, ухвала про закриття кримінального провадження й звільнення особи від кримінальної відповідальності або постанова суду у справі про адміністративне правопорушення, які набули законної сили, є обов'язковими для адміністративного суду, що розглядає справу про правові наслідки дій чи бездіяльності особи, стосовно якої ухвалено вирок, ухвалу або постанову суду, лише в питанні, чи мали місце ці дії (бездіяльність) та чи вчинені вони цією особою (ч. 6);

– правова оцінка, надана судом певному факту під час розгляду іншої справи, не є обов'язковою для суду (ч. 7) [9].

Також законодавством встановлено, що якщо в результаті ухвалення судового рішення сторона може набути права стосовно третьої особи або третя особа може пред'явити вимоги до сторони, то така сторона зобов'язана сповістити цю особу про відкриття провадження у справі й подати до суду заяву про залучення її до участі у справі як третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, однак у разі розгляду справи без повідомлення третьої особи про розгляд справи обставини справи, встановлені судовим рішенням, не мають юридичних наслідків під час розгляду позову, пред'явленого стороною, яка брала участь у цій справі, до цієї третьої особи або позову, пред'явленого цією третьою особою до такої сторони (ст. 50 КАС України) [9].

Аналогічним чином питання преюдиції регулюються іншими вітчизняними галузевими процесуальними законами, що дає змогу під час дослідження особливостей тлумачення та застосування адміністративними судами норм про преюдицію використати практику судів інших юрисдикцій.

Насамперед зазначимо, що за усталеним розумінням вищевикладених положень преюдицію утворюють виключно ті обставини, які безпосередньо досліджувались і встановлювались судом, що знайшло своє відображення у мотивувальній частині судового рішення (Постанова ВП ВС від 3 липня 2018 р. у справі № 917/1345/17) [10]

Крім того, неодноразово та яскраво підкреслюється те, що преюдиціальне значення у справі надається обставинам, встановленим судовими рішеннями, а не правовому оцінюванню таких обставин, здійсненому іншим судом (Постанова ВП ВС від 3 липня 2018 р. у справі № 917/1345/17) [10]

Особлива увага має бути приділена розумінню правового значення формулювання «не доказуються» з положення про те, що обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набуло законної сили, не доказуються під час розгляду іншої справи, у якій беруть участь ті самі особи або особа, стосовно якої встановлено ці обставини, якщо інше не встановлено законом. Вважаючи очевидною можливість неоднакового тлумачення зазначеного формулювання, маємо підстави констатувати те, що домінуючою позицією судів є жорстке розуміння формулювання «не доказуються» як такого, що закріплює обов'язковість (преюдиційність) відповідних обставин.

Зокрема, Постановою ВП ВС від 5 грудня 2018 р. у справі № 641/5762/15-ц вказано на те, що висновки з рішень господарських судів, що набули законної сили, є обов'язковими під час розгляду справи [11]. Водночас в інших випадках ці обставини встановлюються на загальних підставах. Зокрема, за змістом, особи, які не брали участі в цивільній, господарській або адміністративній справі, в якій судом ухвалено відповідне судове рішення, мають право під час розгляду іншої справи за їх участю оспорювати обставини, встановлені цими судовими рішеннями. У цьому разі суд ухвалює рішення на основі досліджених у судовому засіданні доказів (Постанова ВС України від 23 грудня 2015 р. у справі № 6-327цс15) [12].

Альтернативний погляд може бути представлений Ухвалою Вищого адміністративного суду України від 6 вересня 2016 р. у справі № 344/16579/15-а, у якій зазначається,

що положення «обставини, встановлені судовим рішенням в адміністративній, цивільній або господарській справі, що набрало законної сили, не доказуються при розгляді інших справ, у яких беруть участь ті самі особи або особа, щодо якої встановлено ці обставини» слід розуміти так, що учасники адміністративного процесу не зобов'язані повторно доказувати такі обставини. Іншими словами, учасники адміністративного процесу звільнені від надання доказів на підтвердження обставин, які встановлені судом під час розгляду іншої адміністративної, цивільної чи господарської справи, маючи право посилатися на зміст судового рішення у відповідних справах, що набуло законної сили, в якому відповідні обставини зазначені як установлені. З урахуванням зазначеного робиться висновок про те, що звільнення від доказування не має абсолютного характеру й не може сприйматися судом як неможливість спростування під час судового розгляду обставин, які зазначені в іншому судовому рішенні. Адміністративні суди не мають сприймати як обов'язкові висновки щодо фактичних обставин справи, наведені у чинних судових рішеннях за інших адміністративних, цивільних чи господарських справ, а якщо суд дійде висновку про те, що обставини у справі, що розглядається, є інакшими, ніж установлені під час розгляду іншої адміністративної, цивільної чи господарської справи, то справу належить вирішити відповідно до тих обставин, які встановлені безпосередньо судом, який розглядає справу [13]. Вищенаведене відображає правову позицію, яка була висловлена у Листі Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12, у якому водночас зазначено, що обов'язковість преюдиційних обставин відповідно до буквального тлумачення норм КАС України поширюється лише на обставини, встановлені безпосередньо вироком суду в кримінальному провадженні, ухвалою про закриття кримінального провадження й звільнення особи від кримінальної відповідальності або постановою суду у справі про адміністративне правопорушення, які набули законної сили [14].

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження, маємо підстави констатувати, що преклюзія спростування встановлених судом обставин справи за законодавством України про адміністративне судочинство не може реалізувати потенціал слугувати правовим засобом стабілізації та оптимізації показників ефективності адміністративного судочинства, оскільки під час побудови правових положень про преклюзію спростування встановлених судом обставин справи та реформування законодавства про адміністративне судочинство недостатня увага приділялась вивченню матеріалів зарубіжних наукових досліджень. Зокрема, не було взято до уваги те, що сильно поширена у доктринальних джерелах позиція щодо того, що преклюзія спростування встановлених судом обставин справи, як і преклюзія повторного позову, може охоплювати осіб, які не були безпосередніми учасниками справи, яка завершилась ухваленням остаточного судового рішення, але вважаються такими, інтереси яких були належним чином представлені стороною цієї справи (тісний правовий зв'язок, контроль над перебігом цієї справи тощо). Також на законодавчому рівні не враховуються наукові положення про наслідки для застосування преклюзії відмінності процесуальних стандартів, що стосуються доказування, повідомлення сторін та інших процесуальних елементів, від яких залежить обсяг можливостей сторін підготувати та представити їх позицію щодо предмета спору. Крім того, корисним для розвитку вітчизняного законодавства про адміністративне судочинство може бути запровадження правила про те, що преклюзійною може бути тільки та обставина, яка безпосередньо охоплюється первинним спором та предметом доказування. Навіть якщо встановлення певних обставин є необхідним кроком для вирішення справи, обставини не вважаються встановленими між сторонами остаточно, якщо вони не являють собою ключовий факт або важливе питання права. Натомість вітчизняне законодавство та судова практика свідчить про те, що обставини, встановлені рішенням суду у господарській, цивільній або адміністративній справі, що набуло законної сили, не доказуються, тобто є безумовно обов'язковими, що, більш того, зачіпає лише тих осіб, що безпосередньо брали участі у справі.

Список використаних джерел:

1. San Remo Hotel, L. P., et al. v. City and county of San Francisco, California, 545 US 323 – Supreme Court of United States June 20, 2005, No. 04-340. URL: https://scholar.google.com/scholar_case?case=8630312865230925010.
2. Luneburg W. The Opportunity to Be Heard and the Doctrines of Preclusion: Federal Limits on State Law. *Villanova Law Review*. 1986. Vol. 31. Iss. 1. P. 81–181.
3. DeSalvo S. Invalidating Issue Preclusion: Rethinking Preclusion in the Patent Context. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 165. P. 707–739.
4. Dunham L. Civil Procedure: Issue Preclusion Between Claims Arising Under Two Different Statutes. *The Lawletter*. Vol 42. No. 7. URL: http://www.nlrg.com/legal-content/the-lawletter/civil-procedure-issue-preclusion-between-claims-arising-under-two-different-statutes.
5. Hazard G. Preclusion as to Issues of Law: The Legal System's Interest. *Faculty Scholarship Series*. 1984. Paper 2397. P. 81–94.
6. Sinai Yu. Reconsidering Res Judicata: Comparative Perspective. *Duke Journal of Comparative & International Law*. 2011. Vol. 21. P. 353–400.
7. McGinnis K. Revisiting Claim and Issue Preclusion in Washington. *Washington Law Review*. Vol. 90. P. 75–145.
8. Rosenberg D. Avoiding Duplicative Litigation of Similar Claims: the Superiority of Class Action vs. Collateral Estoppel vs. Standard Claims Market. Harvard : John M. Olin Center for Law, Economics, and Business, 2012. 31 p. URL: https://pdfs.semanticscholar.org/43a6/be4965499d93712a3710fb38f2d07e7dbad0.pdf.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#n9921.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 3 липня 2018 р. у справі № 917/1345/17 за позовом про стягнення безпідставно одержаних коштів. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/75215615.
11. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 5 грудня 2018 р. у справі № 641/5762/15-ц за позовом про стягнення безпідставно отриманих коштів та відшкодування моральної шкоди. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78530260.
12. Постанова Верховного Суду України від 23 грудня 2015 р. у справі № 6-327цс15 за позовом про визнання недійсним договору купівлі-продажу квартир та витребування майна. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/55159817.
13. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 6 вересня 2016 р. у справі № 344/16579/15-а. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/61689287.
14. Лист Вищого адміністративного суду України від 14 листопада 2012 р. № 2379/12/13-12 щодо питань, пов'язаних із застосуванням статті 72 Кодексу адміністративного судочинства України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v2379760-12.

ЗОРІНА О. Г.,
аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.22

ЗАХОДИ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ВЕТЕРИНАРНИХ ПРЕПАРАТІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз наукових підходів до заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Встановлено авторський перелік заходів нетарифного регулювання під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. Метою статті є з'ясування видів заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України, що забезпечить належний рівень захисту здоров'я тварин та пов'язаного з цим здоров'я людей. Аргументовано, що до таких заходів слід віднести ліцензування імпорту, експорту окремих видів ветеринарних препаратів; спеціальні заходи щодо імпорту ветеринарних препаратів в Україну; сертифікацію ветеринарних препаратів, що ввозяться/ вивозяться в Україну; попередній документальний контроль, що проводять під час транзиту ветеринарних препаратів на митних органах; дозвільну систему державних органів (в певних випадках); дозвільну систему органів державної влади, що здійснюють ветеринарний контроль та нагляд; державну реєстрацію ветеринарних препаратів, вимоги до їх упаковки та маркування, сертифікації. Встановлено, що заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України можуть застосовуватися як до юридичних осіб, так і до фізичних осіб. З'ясовано, що перелік заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, передбачений у Податковому кодексі України, є неповним та несистематизованим, запропоновано його передбачити в Митному кодексі України. З'ясовано, що, згідно з МК України, заходи нетарифного регулювання – це заборони та/або обмеження, встановлені законом не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон, спрямовані на захист внутрішнього ринку, охорону здоров'я та життя людей і тварин, захист прав споживачів товарів тощо. Запропоновано заходи нетарифного регулювання переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон за їх напрямом розподілити, а саме на ті, що стосуються імпорту ветеринарних препаратів; експорту ветеринарних препаратів; транзиту ветеринарних препаратів. Залежно від суб'єктів, які переміщують ветеринарні препарати через митний кордон, виділяється переміщення фізичними особами та юридичними особами.

Ключові слова: *ветеринарні препарати, заходи нетарифного регулювання, переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон, правове регулювання.*

Zorina O. G. Measures of non-tariff regulation of the movement of veterinary drugs through the customs border of Ukraine

The article analyzes the scientific approaches in relation to non-tariff regulation of foreign economic activity. The author's list of measures of non-tariff regulation when moving veterinary drugs across the customs border of Ukraine. The purpose

of this article is to establish the types of measures for non-tariff regulation of foreign economic activity during the movement of veterinary drugs across the customs border of Ukraine, which will provide an appropriate level of protection for animal health and related human health. It is argued that such measures should include: 1) licensing of imports and exports of certain types of veterinary drugs; 2) the application of special measures regarding the import of veterinary drugs in Ukraine; 3) certification of veterinary drugs imported / exported in Ukraine; 4) during the transit of veterinary drugs to the customs authorities carry out preliminary documentary control; 5) the licensing system of state bodies (in certain cases); 6) the licensing system of public authorities that carry out veterinary control and supervision; 7) state registration of veterinary drugs, requirements for their packaging and labeling, certification. It has been established that measures of non-tariff regulation of foreign economic activity during the movement of veterinary drugs across the customs border of Ukraine can be applied to both legal entities and individuals. It was found that the list of measures for non-tariff regulation of foreign economic activity provided for in the Tax Code of Ukraine is incomplete and unsystematic; it is proposed to provide it in the Customs Code of Ukraine. It was found that according to the CC of Ukraine, non-tariff regulation measures are: 1) the prohibitions and/or restrictions are established by law; 2) are not related to the application of duties on goods transported across the customs border, 3) they are aimed at protecting the domestic market, protecting the health and life of people and animals, consumer protection of goods and the like. Measures are proposed for non-tariff regulation of the movement of veterinary drugs across the customs border with their direction to distribute, namely: 1) import of veterinary drugs; 2) export of veterinary drugs; 3) transit of veterinary drugs. Depending on the subjects, veterinary drugs are moved across the customs border: a) by individuals; b) legal entities.

Key words: *veterinary drugs, non-tariff measures, moving veterinary drugs across the customs border, legal regulation.*

Вступ. Одним з невирішених питань митного права є проблема встановлення єдиного підходу до визначення змісту заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. Цих заходів вживає держава залежно від її економічних, політичних та соціальних завдань. Важливу роль у вжитті в правовій регламентації заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон відіграють інструменти діяльності СОТ, оскільки Україна є членом СОТ і використовує їх для захисту економіки країни.

Вивченню проблем регулювання заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності приділяли увагу такі вчені, як Ю.П. Битяк, В.Г. Гаращук, С.В. Ківалов, В.Я. Настюк, Б.А. Кормич, П.В. Пашко, С.С. Терещенко, Д.В. Приймаченко, А.В. Мазур. Так, теоретичні питання цієї проблематики відображені в працях науковців, таких як В.В. Романенко [1], В.В. Прокопенко [2], О.М. Шевчук [3], М.Г. Шульга [4]. Однак дослідження особливостей заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України в юридичній літературі залишилось поза увагою дослідників-адміністративістів, отже, потребує детального вивчення та вказує на актуальність вибраної теми статті.

Постановка завдання. Реформа митних органів та початок діяльності «нової Митної служби» в Україні вказують на доцільність удосконалення правового регулювання заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України. Метою статті є з'ясування видів заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення

ветеринарних препаратів через митний кордон України, що забезпечить належний рівень захисту здоров'я тварин та пов'язаного з цим здоров'я людей.

Результати дослідження. Відповідно до положень Митного кодексу України (далі – МК України) заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності визначені як «не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон України, встановлені відповідно до закону заборони та/або обмеження, спрямовані на захист внутрішнього ринку, громадського порядку та безпеки, суспільної моралі, на охорону здоров'я та життя людей і тварин, охорону навколишнього природного середовища, захист прав споживачів товарів, що ввозяться в Україну, а також на охорону національної культурної та історичної спадщини» (п. 13 ст. 4) [5]. Отже, заходи нетарифного регулювання – це заборони та/або обмеження, встановлені законом, не пов'язані із застосуванням мита до товарів, що переміщуються через митний кордон, спрямовані на захист внутрішнього ринку, охорону здоров'я та життя людей і тварин, захист прав споживачів товарів тощо.

Закон України «Про ветеринарну медицину» до ветеринарних препаратів відносить ветеринарні лікарські засоби, ветеринарні імунобіологічні засоби, антисептики, дезінфектанти, інсекто-акарициди, дератизациди, діагностикуми, що використовуються у ветеринарній медицині та тваринництві, які є товаром (ст. 1) [6]. Основними завданнями держави в галузі ветеринарної медицини стосовно ветеринарних препаратів є забезпечення правильного, належного, ефективного та безпечного застосування ветеринарних препаратів; здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду в процесі виробництва й обігу ветеринарних препаратів; здійснення моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів; захист тварин та населення від збудників та хворіб тварин шляхом вжиття профілактичних, діагностичних та лікувальних заходів (ст. 3) [6].

Перелік заходів нетарифного регулювання визначений у Податковому кодексі України й включає ліцензування і квотування зовнішньоекономічних операцій; спеціальні заходи щодо імпорту товарів в Україну; процедуру реєстрації зовнішньоекономічних контрактів; процедуру видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів; дозвільну систему служби експортного контролю; сертифікацію товарів, що ввозяться в Україну; дозвільну систему органів державної влади, що здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, екологічний та інші види контролю; реєстрацію лікарських засобів, виробів медичного призначення, імунобіологічних препаратів, харчових добавок; застосування державного пробірного контролю (п. 14.1.16) [7]. В наукових джерелах існує дискусія щодо того, в якому законі повинен бути цей перелік заходів. Одні дослідники пропонують його розмістити в спеціальному законі, який регламентує діяльність зовнішньоекономічної діяльності [1, с. 13], а інші – у МК України [5]. Ми підтримуємо думку доцільності його розміщення в МК України.

В.В. Романенко висловлює думку про те, що заходи нетарифного регулювання можуть мати більше сотні різноманітних інструментів та обмежень зовнішньоторговельної діяльності [8], тобто наведений перелік заходів у Податковому кодексі України є неповним. Отже, нетарифні заходи у Податковому кодексі України не є вичерпними. Вони можуть розміщатись в інших Законах, зокрема в тих, що стосуються ветеринарних препаратів, які переміщуються через митний кордон. Важливим також є те, що регулювання зовнішньоекономічної діяльності здійснюється за допомогою передбачених у Законах України актів тарифного й нетарифного регулювання, які видаються державними органами в межах їх компетенції (ст. 7 Закону України «Про зовнішньоекономічну діяльність» [9]. Застосування механізмів тарифного й нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності віднесено до митної справи (ст. 7) [5], тобто вжиття заходів нетарифного регулювання передбачено на законодавчому рівні.

Єдиної класифікації заходів нетарифного регулювання в наукових джерелах немає. Так, В.В. Прокопенко заходи нетарифного регулювання під час переміщення металобрухту через митний кордон України поділяє на два види, а саме адміністративні та економічні [2]. О.С. Крущук розрізняє заходи нетарифного регулювання під час переміщення фізичними особами продуктів харчування, а саме кількісні обмеження та обмеження щодо упаковки; юридичними особами – технічні бар'єри, кількісні обмеження, стандарти, умови до марку-

вання тощо [10]. О.М. Шевчук зазначає, що під час переміщення лікарських засобів через митний кордон України заходи нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі слід поділити на види, зокрема кількісні обмеження та обмеження за видом лікарських засобів; стандарти (технічні бар'єри); обмеження експорту; технічні заходи; заходи прямого обмеження; контроль державних органів; умови до маркування [3]. Автор здійснює їх класифікацію, взявши за основу два критерії. Перший критерій – це вид вибраного митного режиму з їх поділом на три групи, такі як імпорт лікарських засобів, їх експорт та транзит. Другим критерієм є різновид суб'єктів, що здійснюють переміщення лікарських засобів через митний кордон, за яким виділяється переміщення фізичними особами та юридичними особами [3]. На нашу думку, вищенаведений підхід доцільно використати в дослідженні.

Згідно з положеннями ст. 82 Закону України «Про ветеринарну медицину» забороняється ввезення на територію України ветеринарних препаратів, не зареєстрованих в Україні (окрім окремих випадків), як фізичним, так і юридичним особам. Випадки, коли можна ввозити, передбачені ст. 72 Закону України «Про ветеринарну медицину». Так, імпорт на територію України ветеринарних препаратів, які не зареєстровані в Україні, дозволяється виключно задля державної реєстрації в Україні; експонування на виставках, ярмарках та конференціях; наукових досліджень. Не зареєстровані препарати ввозяться тільки в кількостях, що є необхідними для досягнення зазначених цілей, а їх обіг в Україні забороняється (ч. 2 ст. 72). В окремих випадках у разі катастрофи, стихійного лиха або спалаху хвороби тварин, які можуть призвести до зараження великої кількості тварин, під час імпорту конкретних ветеринарних препаратів потрібно отримати разовий дозвіл на ввезення не зареєстрованого для обігу та використання в Україні такого препарату за умови наявності документів, які підтверджують обіг і застосування цього препарату в країні, з якої він імпортується (ч. 2 ст. 72) [6].

За інформацією представництва України при Європейських Співтовариствах (Європейському Союзі) з 1 травня 2009 року задля захисту здоров'я тварин на території країн – членів ЄС вступають в дію нові правила ввезення громадянами продуктів харчування тваринного походження (під час подорожі, у супроводжуваному багажі, у міжнародних поштових відправленнях). У дослідженні для нас цікавим є те, що правила не стосуються порошкового дитячого харчування, спеціальних продуктів або харчування, яке необхідне для лікування тварин, якщо вага таких продуктів не перевищує 2 кг та якщо вони не потребують умов зберігання у холодильнику безпосередньо перед відкриттям, знаходяться у спеціальній непошкодженій упаковці виробника за умови продажу кінцевому споживачу [11]. Отже, вищенаведені положення передбачені як кількісні, якісні та дозвільні заходи нетарифного регулювання під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон стосовно як фізичних, так і юридичних осіб.

В подальшому розглянемо специфіку нетарифних заходів під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон юридичними особами. Так, ветеринарні препарати як об'єкти державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду та транспорті, що ввозяться на митну територію України, в пунктах пропуску через державний кордон України (зокрема, задля транзиту) підлягають контролю митними органами у формі попереднього документального контролю. У разі припинення попереднього документального контролю митними органами для здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю залучається державний інспектор ветеринарної медицини. Такий контроль та нагляд щодо ветеринарних препаратів є обов'язковим у разі ввезення їх на митну територію України (зокрема, задля транзиту) всіма видами транспорту. [6]. Згідно з Постановою КМ України країни «Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)» від 24 жовтня 2018 року № 960 надано перелік товарів з кодом згідно з УКТЗЕД, які підлягають ветеринарно-санітарному контролю, зокрема сульфонаміди, провітаміни та вітаміни, гормони, простагландини, тромбоксани та лейкотриєни, антибіотики, лікарські засоби (ліки) (крім товарів, включених до товарних позицій 3002, 3005 або 3006), що використовуються у ветеринарній медицині та тваринництві тощо [12]. В МК України такі заходи також віднесено до заходів офіційного контролю, надано їх поняття (п. 13 ст. 4) [5].

Під час вжиття заходів офіційного контролю ветеринарних препаратів державні ветеринарні інспектори під час попереднього документарного контролю проводять перевірку документів та відомостей міжнародного ветеринарного сертифіката в оригіналі, що видається країною-експортером (за потреби); наявності товарів у переліку кормових добавок, преміксів, готових кормів і ветеринарних препаратів [12]. За результатами аналізу ризику державним прикордонним інспектором ветеринарної медицини визначається вид ветеринарно-санітарного контролю (стандартний або розширений). Управління ризиком здійснюється з урахуванням відповідних програм (вибіркового ветеринарно-санітарного контролю, моніторингу залишкових кількостей ветеринарних препаратів) [13]. Одержання ветеринарних документів для переміщення ветеринарних препаратів здійснюється задля недопущення наявності залишкових кількостей ветеринарних препаратів у продуктах тваринного походження й кормах. Також вантажі з товарами, що вивозяться з території України, якщо це вимагається країною призначення, супроводжуються документами або повинні мати маркування, що дає змогу визначити потужність (об'єкт), з якої походять товари (ч. 2 ст. 92) [6].

Важливо відзначити, що весь комплекс державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду ветеринарних препаратів включає реєстрацію ветеринарних препаратів; ліцензування та атестацію суб'єктів господарювання, які здійснюють виробництво ветеринарних препаратів; інспектування суб'єктів ліцензування; сертифікацію на відповідність вимогам належної виробничої практики, належної практики дистрибуції, належної лабораторної практики, перевірку якості, ефективності та безпечності ветеринарних препаратів та субстанцій під час реєстрації, виробництва, обігу та/або використання (застосування) (ч. 2 ст. 17) [6].

Ветеринарні препарати до початку їх обігу та використання в Україні проходять державну реєстрацію. Максимальний термін дії реєстрації становить п'ять років (ч. 1 ст. 63). Після прийняття рішення про державну реєстрацію ветеринарний препарат для його обігу та використання в Україні заноситься до реєстру ветеринарних препаратів (ч. 10 ст. 63). Для окремих ветеринарних препаратів може запроваджуватися державна реєстрація за спрощеною процедурою (ч. 1 ст. 64). [6]. Так, Постановою КМ України від 21 листопада 2007 року № 1349 затверджено порядок державної реєстрації ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів [14]. Власником реєстраційного досьє є юридична особа, що забезпечує збирання та оброблення інформації про всі випадки негативних реакцій ветеринарного препарату. Реєстраційне досьє є комплектом аналітично-нормативної документації, документів спеціалізованої оцінки (сертифікати, інструкції щодо безпеки й залишків продукції, матеріали проведених клінічних досліджень) та зразків препарату [6].

Законодавством передбачені реєстри, в які включені ветеринарні препарати, а саме перелік ветеринарних імунобіологічних препаратів, що зареєстровані в Україні; Державний реєстр офіційних ветеринарних лікарів; Перелік кормових добавок, преміксів, готових кормів та ветеринарних препаратів; Реєстр генетично модифікованих організмів джерел кормів, кормових добавок та ветеринарних препаратів, які містять такі організми або отримані з їх використанням [15]. Проведення експертизи та/або ідентифікації ветеринарних препаратів задля їх подальшої державної реєстрації здійснюють Національне агентство ветеринарних препаратів та кормових добавок, а для ветеринарних імунобіологічних препаратів – Національне агентство ветеринарних імунобіологічних препаратів. Крім того, зазначимо висновки державної ветеринарно-санітарної експертизи, необхідні для всіх суб'єктів господарської діяльності, які проводять господарську діяльність щодо ветеринарних препаратів [6]. Отже, державну реєстрацію ветеринарних препаратів слід віднести до заходів нетарифного регулювання (технічних бар'єрів).

Діяльність, пов'язана з виробництвом ветеринарних препаратів, підлягає ліцензуванню. Серійне виробництво проводиться виключно лише тих ветеринарних препаратів, що зареєстровані в Україні. Виробник зобов'язаний здійснювати контроль якості кожної партії (серії) ветеринарних препаратів відповідно до встановлених вимог та видавати сертифікат якості виробленої продукції [6]. Згідно з положеннями Постанови КМ України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів» від 3 жовтня 2018 року № 808 для виробництва ветеринарних препаратів на території України потрібна ліцензія, крім того, така юридична особа зобов'язана вести

досьє дільниці виробника ветеринарних препаратів [16]. Серійне виробництво ветеринарних препаратів проводиться виключно лише тих ветеринарних препаратів, що зареєстровані в Україні. Також для виробників передбачена Постанова КМУ від 23 жовтня 2019 року № 908, у якій врегульовано критерії, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів [17].

Юридичні особи в разі придбання, імпорту, експорту та реалізації ветеринарних препаратів задля оптової торгівлі в Україні повинні вести записи (облік) таких препаратів. Дані записів мають періодично подаватись до Департаменту безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, а також негайно надаватися державному ветеринарному інспектору за його запитом (ч. ч. 3–4 ст. 68) [6]. Погодження на ввезення ветеринарних препаратів надає Департамент безпечності харчових продуктів та ветеринарної медицини, і використовується цей документ як підстава для отримання імпортної ліцензії у Мінекономіки, якщо товар підлягає ліцензуванню. Так, у Додатку 3 Постанови КМ України «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2020 рік» від 24 грудня 2019 року № 1109 зафіксовано такі товари: «інсектициди, родентициди, фунгіциди, гербіциди, засоби, що запобігають проростанню паростків, та регулятори росту рослин, дезінфекційні засоби та аналогічні засоби, подані у формах або упаковках для роздрібної торгівлі» за кодом УКТЗЕД 3808 [18]. Така ліцензія надається до митного органу під час першого декларування товарів, на які воно видане. Вважаємо, що для ліцензування експорту та імпорту окремих видів ветеринарних препаратів слід вживати захід нетарифного регулювання під час переміщення їх через митний кордон.

Ветеринарні препарати, які перебувають в обігу, мають супроводжуватися повними, чіткими та зрозумілими інструкціями для споживачів з маркуванням українською мовою. Ветеринарні препарати повинні також мати реєстраційний номер, що нанесений фарбою, яка не стирається, або іншим чином позначений на упаковці (ч. 3 ст. 67) [6]. Заклади ветеринарної медицини та ветеринарні аптеки мають продавати ветеринарні препарати, реалізація й застосування яких потребують рецепта, отже, лише за наявності такого рецепта можна продавати товар, а також слід зберігати копії рецепта на кожний проданий ветеринарний препарат протягом трьох років з дня продажу (ч. 6 ст. 69). Такий рецепт повинен мати назву ветеринарного препарату, містити інструкції щодо його застосування, дату виписки рецепта, ім'я, адресу, телефон, номер ліцензії та підпис ліцензованого лікаря ветеринарної медицини, а також ім'я та адресу власника (утримувача) тварин, для яких виписується ветеринарний препарат (ч. 7 ст. 69) [6], тобто на законодавчому рівні передбачені вимоги до маркування та упаковки ветеринарного препарату. Ці вимоги також можна віднести до заходів нетарифного регулювання, а саме умов до маркування та упаковки.

Введення в обіг ветеринарного препарату вважається гарантією безпечності препарату згідно з його призначеним застосуванням і виконанням встановлених вимог щодо якості такого препарату, а також вимог, технічних регламентів та/або умов реєстрації. Заборонено продавати ветеринарні препарати, які не відповідають вимогам нормативних документів. Продовження терміну придатності ветеринарних препаратів забороняється. Ветеринарні препарати та субстанції, що перебувають в обігу, підлягають вибірковому контролю щодо відповідності якості та технічним регламентам [6], тобто вимоги щодо наявності сертифіката якості ветеринарних препаратів є також заходом нетарифного регулювання (технічних бар'єрів).

Висновки. До заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності під час переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон України належать ліцензування імпорту, експорту окремих видів ветеринарних препаратів; застосування спеціальних заходів щодо імпорту ветеринарних препаратів в Україну; сертифікація ветеринарних препаратів, що ввозяться/ вивозяться в Україну; попередній документальний контроль, що проводять під час транзиту ветеринарних препаратів на митних органах; дозвільна система державних органів (в певних випадках); дозвільна система органів державної влади, що здійснюють ветеринарний контроль та нагляд; державна реєстрація ветеринарних препаратів, вимоги до їх упаковки та маркування, сертифікації.

Запропоновано заходи нетарифного регулювання переміщення ветеринарних препаратів через митний кордон за їх напрямом розподілити, а саме на ті, що стосуються імпорту

ветеринарних препаратів, експорту ветеринарних препаратів та транзиту ветеринарних препаратів. Залежно від суб'єктів, які переміщують ветеринарні препарати через митний кордон, виділяється переміщення фізичними особами та юридичними особами.

Список використаних джерел:

1. Романенко В.В. Нетарифне регулювання переміщення товарів через митний кордон України: адміністративно-правові засади : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого». Харків, 2012. 19 с.

2. Прокопенко В.В. Меры нетарифного регулирования при перемещении металлолома через таможенную границу Украины. *Legea şi viaţa*. 2016. № 9 (2). С. 105–109.

3. Шевчук О.М. Заходи нетарифного регулювання порядку переміщення лікарських засобів через митний кордон України. *Право і безпека*. 2011. № 5 (42) С. 107–111.

4. Шульга М.Г Нетарифні заходи регулювання в зовнішньоекономічних відносинах. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 117. С. 92–97.

5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45. № 46–47. № 48. Ст. 552.

6. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25 червня 1992 року № 2498-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2498-12.

7. Податковий кодекс України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

8. Романенко В.В. Класифікація нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі. *Митна справа*. 2012. № 3 (81). С. 49–55.

9. Про зовнішньоекономічну діяльність : Закон України від 16 квітня 1991 року № 959-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 29. Ст. 377.

10. Крущук О.С. Правове регулювання переміщення продуктів харчування через митний кордон України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2012. 18 с.

11. Про нові правила ввезення продуктів харчування тваринного походження громадянами до країн – членів ЄС : Лист від 17 березня 2009 року № 3111/16-230-658. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS9581.html.

12. Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) : Постанова КМУ від 24 жовтня 2018 року № 960. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/960-2018-п.

13. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України : Закон України від 6 вересня 2018 року № 2530-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-19.

14. Про затвердження положень про державну реєстрацію ветеринарних препаратів, кормових добавок, преміксів та готових кормів : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2007 року № 1349. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1349-200.

15. Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : офіційний сайт. URL: http://www.consumer.gov.ua.

16. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів : Постанова КМ України від 3 жовтня 2018 року № 808. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-2018-п.

17. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виробництва ветеринарних препаратів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова КМУ від 23 жовтня 2019 року № 908. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/908-2019-%D0%BF.

18. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2020 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua.

КИРИЧЕНКО Ю. М.,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри правового
забезпечення господарської діяльності
факультету № 6
*(Харківський національний університет
внутрішніх справ)*

УДК 342.25
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.23

ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено особливості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Визначено такі ознаки адміністративних послуг: 1) адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання (органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами, державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги); 2) підставою надання адміністративних послуг є закон; 3) передумовою надання адміністративних послуг є виключно волевиявлення фізичної або юридичної особи; 4) результатом надання адміністративної послуги є адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків особи, яка звернулася до владного суб'єкта по отримання відповідної послуги.

Встановлено, що більшість видів адміністративних послуг в Україні покладається на центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні підрозділи та місцеві державні адміністрації. Надання адміністративних послуг органами регіонального самоврядування майже не передбачене, а головною проблемою надання адміністративних послуг і досі постає їх територіальна віддаленість від більшості населення, зокрема сіл і селищ.

Акцентовано увагу на тому, що потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема дублювання функцій і повноважень органів влади різного рівня шляхом чіткого їх розмежування як між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Крім того, потребує упорядкування й унормування оплата за адміністративні послуги, також має бути запроваджений дієвий механізм контролю законності та якості надання адміністративних послуг, їх відповідності чинному законодавству України. Аргументовано, що надання послуг, у т. ч. й адміністративних, громадянам і юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням.

Ключові слова: *публічна влада, територіальна громада, децентралізація влади, муніципалітет, місцева влада, управління.*

Kyrychenko Y. M. Peculiarities of the provision of administrative services by local self-government bodies

The article explores the peculiarities of the provision of administrative services by local governments. The following features of administrative services have been identified: 1) administrative services are the result of the exercise of authority by the

subject of their provision (executive authority, other state body, authority of the Autonomous Republic of Crimea, local government body, their officials, state registrar, state entity registrations authorized under the law to provide administrative services); 2) the basis for the provision of administrative services is law; 3) the prerequisite for the provision of administrative services is solely the will of a natural or legal person; 4) the result of the provision of an administrative service is an administrative act aimed at acquiring, altering or terminating the rights and / or obligations of a person who has addressed a power entity to obtain the relevant service.

It is established that most types of administrative services in Ukraine rely on central executive authorities and their territorial units and local state administrations. Provision of administrative services to the bodies of regional self-government is hardly foreseen at all, and the main problem of providing administrative services is still their territorial remoteness from the majority of the population, in particular, villages and settlements.

Attention is drawn to the need for a solution at the legislative level and the problem of duplication of functions and powers of different levels of government by clearly distinguishing them between local self-government bodies and local self-government bodies at different levels. In addition, payment for administrative services needs to be streamlined and standardized, and an effective mechanism for controlling the legality and quality of the provision of administrative services and their compliance with the current legislation of Ukraine must be introduced. It is argued that the provision of services, including administrative, to citizens and legal entities should be the prerogative and leading function of the local self-government bodies, which have the closest contact with the local population.

Key words: *public authority, territorial community, decentralization of power, municipality, local power, government.*

Вступ. Реформування місцевого самоврядування, яке відбувається сьогодні в Україні, спрямоване на запровадження європейських стандартів відносин між владою та громадою, що пов'язано насамперед із необхідністю створення та підтримки сприятливого життєвого середовища для громадян, захисту їх прав і законних інтересів, надання якісних і доступних послуг, максимально наближених до споживачів, як того вимагають норми Європейської хартії місцевого самоврядування.

Окремим аспектам визначення сутності адміністративних послуг, основним факторам їх формування та реалізації, а також тенденціям розвитку і вдосконалення приділяли увагу такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Р.П. Безсмертний, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук, О.М. Чемерис та ін. Незважаючи на значну кількість наукових досліджень із питань надання адміністративних послуг, необхідно відзначити, що вони переважно стосуються адміністративних послуг загалом, а ряд проблем надання цих послуг саме органами місцевого самоврядування досі залишаються невирішеним, що ускладнює роботу органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків такої особи відповідно до закону. Серед суб'єктів надання адміністративної послуги Закон України «Про адміністративні послуги» виділяє й органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб [1].

Для ефективного здійснення органами місцевого самоврядування повноважень із надання якісних адміністративних послуг необхідно враховувати їх ознаки, серед яких

виділяють загальні й особливі. Так, до загальних ознак адміністративних послуг відносять: наявність публічного (суспільного) інтересу; обов'язок публічної влади забезпечити надання адміністративної послуги, тобто створити умови для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; гарантування державою надання адміністративної послуги; достатність бюджетного фінансування процесу надання адміністративних послуг; підставу надання адміністративної послуги – закон (передбачає право на одержання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу) й ініціативу конкретної особи; привід для здійснення юридичних дій – звернення зацікавленої особи; уповноваженого суб'єкта (адміністративний орган) – особу, наділену владними повноваженнями відповідно до закону; відповідальність посадових і службових осіб за невиконання або неналежне виконання обов'язку з надання адміністративних послуг; суб'єкта звернення – конкретного адресата; наявність взаємних прав і обов'язків уповноваженого суб'єкта та суб'єкта звернення; наявність спеціального правового регулювання порядку надання адміністративних послуг; результат адміністративної послуги – адміністративний акт [2, с. 12–13]. Подібні ознаки адміністративних послуг виділяє й І.Б. Коліушко [3, с. 105–106].

Аналіз нормативного визначення поняття адміністративної послуги в Законі України «Про адміністративні послуги» дає можливість виділити такі їх ознаки: 1) адміністративні послуги є результатом здійснення владних повноважень суб'єктом їх надання; 2) підставою надання адміністративних послуг є закон; 3) передумовою надання адміністративних послуг є виключно волевиявлення фізичної або юридичної особи; 4) результатом надання адміністративної послуги є адміністративний акт, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та / або обов'язків особи, яка звернулася до владного суб'єкта по отримання відповідної послуги.

Виокремлення ознак адміністративних послуг дає змогу класифікувати цей вид публічних послуг за певними критеріями. Так, за предметом адміністративні послуги поділяють на такі групи, як: 1) видача дозволів, у т. ч. акредитація, атестація, сертифікація; 2) реєстрація з веденням реєстрів, у т. ч. легалізація суб'єктів; 3) легалізація актів (консульська легалізація документів), нострифікація та верифікація; 4) соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи (наприклад, призначення пенсій, субсидій) [3, с. 107]. За суб'єктом здійснення адміністративні послуги можна поділити на послуги, що надаються органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; за видом бюджету, за рахунок якого надаються адміністративні послуги – послуги, що надаються за рахунок коштів державного або місцевого бюджету, тощо.

Сьогодні більшість адміністративних послуг в Україні надаються органами виконавчої влади – місцевими держадміністраціями та центральними органами виконавчої влади та їх територіальними підрозділами. Надання адміністративних послуг районними й обласними радами законодавством взагалі не передбачене, оскільки ці органи регіонального самоврядування не мають власних виконавчих органів. Проте реформа децентралізації влади в Україні має забезпечити передачу певної частини повноважень із надання адміністративних послуг на рівень, максимально наближений до населення, – органам місцевого самоврядування базового, що повністю відповідає європейським стандартам надання таких послуг.

Зокрема, законодавством європейських країн передбачено низку видів послуг, які обов'язково надаються органами місцевого самоврядування: муніципальний розвиток; захист навколишнього середовища; управління житловим фондом; управління водними ресурсами та водозабезпечення; утримання системи каналізації, муніципальних кладовищ, місцевих загальних доріг і місць загального користування; функціонування місцевого громадського транспорту; пожежна охорона; забезпечення громадської безпеки; постачання енергоносіїв; управління освітніми закладами; послуги соціального забезпечення й охорони здоров'я; захист прав меншин тощо. До того ж, муніципальні послуги за законодавством європейських країн поділяються на обов'язкові та необов'язкові. Наприклад, за законодавством Угорщини обов'язкові послуги поділяються на категорії: послуги першої категорії надаються у всіх населених пунктах незалежно від типу та розміру і складаються з водозабезпечення, загальної освіти, базових послуг охорони здоров'я та соціального забезпечення, освітлення вулиць, утримання місцевих доріг і кладовищ, а також захисту прав етнічних і національних меншин;

послуги другої категорії визначаються Законом «Про місцеві органи влади», яким передбачено, що «місцевим органам влади з великою кількістю населення та більшими можливостями може бути доручено надання більшої кількості послуг, а також надано більше повноважень порівняно з іншими органами місцевого самоврядування» [4, с. 421–422].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» адміністративні послуги надаються суб'єктами надання адміністративних послуг безпосередньо або через центри надання адміністративних послуг [1].

Пп. 4 п. б ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] в частині делегованих повноважень передбачає, що органи місцевого самоврядування здійснюють організаційне забезпечення надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), які відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» розпочали свою роботу 1 січня 2014 р. Сьогодні в Україні вже працює більш ніж 740 сучасних центрів надання адміністративних послуг, і їхня кількість постійно збільшується.

Концепція ЦНАПу передбачає створення для споживачів єдиної приймальні щодо більшості адміністративних послуг, тобто об'єднання максимальної кількості органів (підрозділів) публічної адміністрації, які раніше окремо контактували з населенням. Ідеться про «механічне» зведення до однієї будівлі сукупності наявних адміністративних послуг, тобто створення «приймальні» (фронт-офісу) [6, с. 53]. Створення таких центрів мало на меті полегшення процесу отримання адміністративної послуги громадянами, зокрема через звернення лише до однієї установи. Перевагою є те, що громадянин звертається по отримання будь-якої адміністративної послуги до адміністратора, котрий працює у ЦНАПі, і результат адміністративної послуги також отримує в адміністратора ЦНАПу або поштою. Таким чином, зменшуються корупційні ризики за рахунок усунення особистого контакту суб'єкта звернення із представником органу влади, відповідального за надання послуги [7, с. 11].

Ще декілька років тому процедура надання адміністративних послуг органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування була ускладненою та недостатньо зрозумілою для її споживача. Сьогодні в упорядкуванні та підвищенні якості надання адміністративних послуг та ефективності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування значну роль має відігравати впровадження в діяльність органів влади міжнародних стандартів системи управління якістю. Однак масштабна реформа запровадження цієї системи, що була розпочата у 2006 р. із прийняттям Кабінетом Міністрів України Постанови «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11 травня 2006 р. № 614, так і не була реалізована, а Постанова втратила чинність у 2011 р.

Практика реалізації повноважень органами місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг і діяльність у сфері їх упорядкування свідчить про наявність значних розбіжностей як серед органів місцевого самоврядування, так і місцевих органів державної виконавчої влади щодо назви, кількості й обсягу адміністративних послуг, що ними надаються.

Різниця у назвах і кількості адміністративних послуг є однією із проблем, що потребує уваги з боку держави. Незважаючи на те, що функціонування Реєстру адміністративних послуг було розпочато 01 лютого 2012 р. на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про реєстр адміністративних послуг» від 05 грудня 2011 р. № 1274, і його розміщено на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, досі він знаходиться на етапі наповнення й уточнення. Вказана затримка пояснюється такими основними проблемами: відсутністю уніфікованих назв адміністративних послуг; неврегульованістю кількості адміністративних послуг; відсутністю єдиної та уніфікованої практики надання таких послуг; невідпрацьованістю механізму отримання пропозицій для його наповнення (пропозиції надавалися за принципом – кожна область, місто зі спеціальним статусом формує орієнтований перелік адміністративних послуг із наступним його наданням до Реєстру, що у підсумку призвело до затримки в його формуванні й уточненні).

Варто погодитися із пропозицією, що при формуванні Реєстру адміністративних послуг доцільно було би використати підготовку орієнтовного переліку адміністративних

послуг на основі однієї області (з розподілом за окремими адміністративними одиницями) і міст зі спеціальним статусом. На основі таких пропозицій, які були б занесені до створеного Реєстру адміністративних послуг, зобов'язати всі інші регіони держави проаналізувати зміст Реєстру та, у разі виникнення зауважень і доповнень, надати їх до органу, відповідального за його ведення. На основі такого підходу можна було б забезпечити затвердження Типового переліку адміністративних послуг [8, с. 182–183].

Завдяки державному та громадському моніторингам якості надання адміністративних послуг було виявлено деякі проблемні аспекти обслуговування громадян у центрах надання адміністративних послуг: невідповідність роботи низки центрів надання адміністративних послуг вимогам Закону України «Про адміністративні послуги», зокрема щодо часу прийому суб'єктів звернень; недостатність інформації та консультування громадян із питань надання послуг у центрах; вимогу додаткових, не передбачених законодавством документів для надання адміністративної послуги; необхідність самостійно погоджувати документи в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, а також пропозиції отримати адміністративну послугу через посередників за додаткову плату, що є прямим порушенням норм Закону України «Про адміністративні послуги». У перспективах подальшого реформування системи адміністративних послуг з метою поліпшення якості їх надання вбачається за необхідне: 1) привести законодавство в усіх сферах державного управління, що стосуються надання послуг, у відповідність до вимог Закону України «Про адміністративні послуги»; 2) розробити стандарти якості адміністративних послуг і єдину методику для оцінювання їх надання; передбачити певну процедуру спрощення доступу громадян до адміністративних послуг, у т. ч. забезпечення належного інформування та консультування громадськості про порядок їх надання; 3) необхідно впорядкувати сферу оплати адміністративних послуг; 4) залучати громадські організації до проведення оцінки якості надання адміністративних послуг; 5) забезпечити прозоре висвітлення результатів проведеного моніторингу щодо надання послуг; 6) проводити аналіз зауважень і пропозицій суб'єктів звернень щодо якості надання адміністративних послуг; 7) проводити постійне навчання працівників центрів надання адміністративних послуг, співробітників органів виконавчої влади, котрі надають адміністративні послуги, у т. ч. з питань культури обслуговування громадян [9, с. 7–8].

Отже, прийняття Закону України «Про адміністративні послуги» є одним із кроків впровадження принципу субсидіарності в механізм забезпечення потреб населення відповідної територіальної громади. Проте цей Закон передбачає передачу на найнижчий, найближчий до населення рівень лише одного повноваження – щодо організації ЦНАПів. А самі адміністративні послуги продовжують надавати, поряд з органами місцевого самоврядування, органи державної виконавчої влади. І, як свідчить практика, доволі часто перелік послуг, що надаються органами державної влади, є набагато ширшим за перелік послуг, що надається муніципальними органами.

Наприклад, проаналізувавши роботу ЦНАПу міста Харкова, можна виявити недостатній рівень реалізації принципу субсидіарності в наданні адміністративних послуг органами місцевої влади. Зокрема, перелік адміністративних послуг, які надаються в Центрі надання адміністративних послуг м. Харкова Харківською облдержадміністрацією, є ширшим, ніж перелік адміністративних послуг, що надаються виконавчими органами Харківської міської ради. Так, Харківська обласна державна адміністрація надає 33 види адміністративних послуг через ЦНАП, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та державні підприємства – 46, а виконавчі органи Харківської міської ради – всього 10 [10].

Як бачимо на прикладі міста Харкова, більшість видів адміністративних послуг в Україні покладається на центральні органи виконавчої влади та їх територіальні підрозділи та місцеві державні адміністрації. Надання адміністративних послуг органами регіонального самоврядування (районними й обласними радами) взагалі майже не передбачено, а головною проблемою надання адміністративних послуг і досі постає їх територіальна віддаленість від більшості населення, зокрема сіл і селищ.

Потребує вирішення на законодавчому рівні й проблема дублювання функцій і повноважень органів влади різного рівня шляхом чіткого їх розмежування як між органами місцевого

самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, так і між самими органами місцевого самоврядування різних рівнів. Крім того, слід упорядкувати та внормувати оплату за адміністративні послуги, а також має бути запроваджений дієвий механізм контролю законності та якості надання адміністративних послуг, їх відповідності чинному законодавству України.

Висновки. Надання послуг, у т. ч. й адміністративних, громадянам і юридичним особам має бути прерогативою і провідною функцією саме органів місцевого самоврядування, які мають найтісніший контакт із місцевим населенням. Тому повноваження органів місцевого самоврядування мають бути розподілені таким чином, щоб максимально наблизити їх реалізацію якомога ближче до основного елемента системи місцевого самоврядування – територіальної громади. Надання адміністративних послуг має здійснюватися на найближчому до споживача цих послуг рівні, а орган, що приймає рішення з того чи іншого питання місцевого значення, – до тієї проблеми, яку він вирішує, тобто органи місцевого самоврядування мають стати основними суб'єктами надання адміністративних послуг із належним матеріальним і фінансовим забезпеченням, а також організаційними умовами, необхідними для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень у сфері надання адміністративних послуг. Все це зробить процес надання адміністративних послуг більш ефективним, наблизить його до споживача, враховуючи його потреби, зробить процедуру отримання адміністративних послуг більш зручною, сприятиме своєчасному виявленню та більш професійному задоволенню потреб місцевого населення, тим самим збільшить довіру до органів місцевого самоврядування та посилить відповідальність останніх.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги: закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

2. Організація надання публічних послуг на місцевому рівні : навчальний посібник / авт. кол. : Г.А. Борщ, Н.В. Васильєва та ін. ; за заг. ред. О.С. Ігнатенка, О.І. Васильєвої. Київ : НАДУ, 2014. 444 с.

3. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні : монографія. Київ : Факт, 2002. 260 с.

4. Темеши І. Місцеве самоврядування в Угорщині. Децентралізація: експерименти та реформи. Будапешт, 2000. 486 с.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80.

6. Грибко О., Грабар Н. Система надання адміністративних послуг населенню в Україні: підвищення якості послуг в нових реаліях. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 3 (30). С. 52–58.

7. Легеза Є.О. Діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо надання публічних послуг: проблемні питання та шляхи їх вирішення. ScienceRise. Juridical Science. 2018. № 2. С. 8–15. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/srjusc_2018_2_4.

8. Літвінов О.В., Єдинак Я.Б. Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. № 9 (101). С. 180–185.

9. Жук Ю.М. Надання адміністративних послуг населенню: орієнтація на якість. Теорія та практика державного управління. 2017. № 1 (56). С. 7–8. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-1/doc/3/03.pdf.

10. Перелік адміністративних послуг, які надаються в Центрі надання адміністративних послуг м. Харкова. URL: http://www.city.kharkov.ua/ru/ document/perelik-administrativnih-poslug-yaki-nadayutsya-v-tsentri-nadannya-administrativnih-44176.html.

КОВБАС І. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
(Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

КРАЙНІЙ П. І.,
асистент кафедри публічного права
(Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

УДК 347.952:342.95] (477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.24

ПРИМУСОВІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розкриваються проблемні моменти недосконалості механізму виконання судових рішень, слабка науково-прикладна взаємодія органів законодавчої, виконавчої та судової влади щодо інтеграційного виконання ними своїх повноважень, особливо у сфері адміністративно-правового регулювання примусового виконання судових рішень майнового характеру. Проаналізовано ряд наукових підходів до заходів забезпечення примусового виконання рішень.

На нинішньому етапі розвитку України у напрямку до Європейського Союзу важливого значення набуває процес адаптації вітчизняного законодавства до європейського, що висуває до України вимоги привести у відповідність нормативно-правові акти з питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів у виконавчому провадженні, а також відсутністю комплексних наукових досліджень із вказаного питання. Встановлено, що якість примусового виконання рішень демонструє рівень дієвості механізму правового регулювання. Від такої діяльності безпосередньо залежить рівень виховання громадян у дусі поваги до закону, юридична цінність рішень, які приймаються від імені держави. Між тим, у програмних документах (Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів) відзначається, що чинна система виконання рішень є малоефективною. Підкреслюється, що Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів. Рівень виконання рішень судів та інших органів, в Україні залишається вкрай низьким.

Визначено, що примусові заходи забезпечення виконання рішень – це необхідний та ефективний комплекс дій, необхідних для реалізації визначених законом завдань і функцій, що спрямовані на відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, забезпечення відшкодування завданих збитків і на виконання судових рішень і рішень іншим уповноважених органів влади.

Внесення змін до законодавства шляхом запровадження примусових заходів забезпечення виконання судових рішень сприятиме забезпеченню виконання рішень юрисдикційних органів і підвищить довіру громадян до інституту виконання судових рішень.

Ключові слова: *виконавче провадження, органи публічної адміністрації, управлінські функції, судовий розгляд, правосуддя, суд, заходи примусового виконання рішень.*

Kovbas I. V., Krainii P. I. Coercive measures to ensure the execution of decisions in enforcement proceedings: problems and prospects

One of the important criteria for assessing the situation with regard to lawfulness in the state is the implementation of decisions of bodies and officials on the implementation of jurisdictional powers. The quality of enforcement of decisions highlights the level of effectiveness of the legal regulation mechanism. The level of education of citizens in the spirit of respect for the law, legal value of decisions taken on behalf of the state directly depends on it. Meanwhile, in the program documents (Concept of improvement of the judiciary for the establishment of a fair court in Ukraine in accordance with European standards). It is emphasized that the European Court of Human Rights in the decisions against Ukraine most often asserts that the right to a fair trial has been violated precisely because of non-enforcement of decisions of national courts. The problematic aspects of the imperfection of the mechanism of enforcement of court decisions, the weak scientific and applied interaction of the legislative, executive and judicial authorities with regard to the integration implementation of their powers, especially in the administrative and legal regulation of enforcement of judicial decisions of property character sphere are revealed in this article.

In addition, the analysis of the legislation about executive proceeding, shows that the bodies of the state executive service and private executors, exercising enforcement of the court decision in accordance with the existing law, has no information about the financial and material condition of the debtor, it greatly complicates the process of collecting property in many cases or even makes it impossible; it is one of the main criteria by which citizens evaluate the ability, efficiency and honesty of the authorities, nevertheless ensuring of the implementation of jurisdictional bodies decisions is not carried out today.

Key words: *enforcement proceeding, institutions of public administration, administrative function, judicial review, justice, court, measures of a coercive enforcement of decisions.*

Вступ. В умовах сучасного державотворення України, що спрямоване на утвердження європейських стандартів забезпечення верховенства права у всіх сферах суспільного життя, реалізації прав і свобод людини та громадянина, важливого значення набуває питання примусового виконання судових рішень. Держава в особі уповноважених органів влади повинна не тільки визначити заходи примусового виконання судових рішень, але й забезпечити дієвих механізм їх якісного та швидкого виконання.

Одним із важливих критеріїв оцінки стану законності у державі є виконання рішень органів і посадових осіб щодо реалізації юрисдикційних повноважень. Якість примусового виконання рішень висвітлює рівень дієвості механізму правового регулювання. Від неї безпосередньо залежить рівень виховання громадян у дусі поваги до закону, юридична цінність рішень, які приймаються від імені держави. Між тим, у програмних документах (Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів) відзначається, що чинна система виконання рішень є малоефективною. Підкреслюється, що Європейський суд з прав людини в рішеннях проти України найчастіше констатує порушення права на справедливий суд саме внаслідок невиконання рішень національних судів. Рівень виконання рішень судів та інших органів, в Україні залишається вкрай низьким. За даними Міністерства юстиції України, в Україні не виконується 95% рішень Європейського суду з прав людини та близько 70% рішень національних судів [1].

Саме тому необхідно проаналізувати нормативно-правові аспекти правового регулювання виконавчого провадження, зокрема виділити прогалини законодавства та практичні проблеми, що унеможливлюють чи ускладнюють процедуру примусового виконання судових рішень чи рішень інших державних органів (їх посадових осіб), а це, у свою чергу, підриває довіру громадян до державних інституцій влади.

Незважаючи на те, що окремі аспекти виконавчого провадження неодноразово були предметом дослідження в наукових працях В. Авер'янова, Н. Бортник, Д. Глушкова, Є. Додіна, Р. Калюжного, М. Коваліва, Л. Коваля, В. Колпакова, М. Мельник, Н. Нижник, В. Ортинського, Р. Ігоніна, О. Остапенка, І. Пахомова, С. Пєткова, М. Хавронюка, С. Фурси, С. Щербак, Л. Крупнової, А. Перепелиці та ін., досі відсутні комплексні дослідження із вказаної проблематики. Зокрема, це стосується заходів забезпечення примусового виконання рішень, які досліджувалися лише фрагментарно, діяльності органів Державної виконавчої служби України, доцільність існування яких викликає сумніви, та проблемних питань, що виникають у ході примусового виконання рішень юрисдикційних органів.

Актуальність теми зумовлена тим, що на нинішньому етапі розвитку України у напрямку до Європейського Союзу важливого значення набуває процес адаптації вітчизняного законодавства до європейського, що висуває до України вимоги привести у відповідність нормативно-правові акти з питань примусового виконання рішень юрисдикційних органів у виконавчому провадженні, а також відсутність комплексних наукових досліджень із вказаного питання.

Постановка завдання. Мета дослідження полягає у вивченні теоретичних і правових засад регулювання заходів забезпечення примусового виконання рішень юрисдикційних органів у виконавчому провадженні та формуванні на цій основі висновків, які мають значення для удосконалення чинного законодавства України та сприяють розвитку вітчизняної адміністративно-правової науки.

Результати дослідження. Швидкий судовий розгляд справи та негайне виконання рішення суду є запорукою ефективності правосуддя – це основний лейтмотив рішень Європейського суду з прав людини, які після ратифікації Європейської конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (1997 рік) стали обов'язковими для виконання Україною. Від того, наскільки правильно й ефективно організована діяльність виконавчих органів щодо захисту інтересів громадян і держави при виконанні судових рішень, залежить її дієвість і результативність і реальний вплив на зміцнення законності у цій сфері [2, с. 4].

Законом України «Про виконавче провадження» виконавче провадження визначається як завершальна стадія судового провадження і примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) – сукупність дій визначених у цьому Законі органів і осіб, що спрямовані на примусове виконання рішень і проводяться на підставах, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією України, цим Законом, іншими законами та нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до цього Закону, а також рішеннями, які відповідно до цього Закону підлягають примусовому виконанню [3].

Виконавче провадження є однією з найважливіших гарантій законності і покликане забезпечити своєчасну та якісну реалізацію рішень, що приймаються судами та іншими юрисдикційними органами. Значущість виконавчого провадження полягає в тому, що воно є завершальною стадією виконавчого провадження та має за мету забезпечення виконання закону, який захищає права фізичних і юридичних осіб, власність, навколишнє середовище, моральність, гарантує громадську безпеку та визначає порядок здійснення державної влади [4].

М. Титов визначає виконання судових рішень як самостійне та важливе процесуальне провадження з реалізації прав сторін (підтверджених відповідним рішенням), яке має свої стадії: порушення виконавчого провадження, добровільне та примусове виконання, поворот виконання, припинення виконавчого провадження [5, с. 166].

Слушною є думка Н. Отчак, яка вказує, що примусове виконання рішень суду, правових та інших органів влади є важливим складовим елементом захисту прав громадян та організацій. Неналежне забезпечення примусового виконання нерідко зводить нанівець роботу суду або іншого органу (посадової особи) із розгляду та вирішення конкретної справи [5, с. 3].

Є. Гришко стверджує, що примусове виконання рішень судів та інших органів є окремою державно-управлінською функцією, що полягає в реалізації державно-управлінських завдань, пов'язаних із суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із примусово-виконавчою діяльністю з приводу захисту прав та інтересів майнового, особистого та немайнового характеру [6, с. 73].

Зі сказаного випливає, що виконавче провадження покликане забезпечити примусове виконання прийнятого уповноваженим на те органом рішення.

Так, ст. 10 Закону України «Про виконавче провадження» від 02 червня 2016 р. передбачає такі заходи примусового виконання рішень, а саме:

1) звернення стягнення на кошти, цінні папери, інше майно (майнові права), корпоративні права, майнові права інтелектуальної власності, об'єкти інтелектуальної, творчої діяльності, інше майно (майнові права) боржника, у т. ч. якщо вони перебувають в інших осіб або належать боржникові від інших осіб, або боржник володіє ними спільно з іншими особами;

2) звернення стягнення на заробітну плату, пенсію, стипендію та інший дохід боржника;

3) вилучення в боржника і передача стягувачу предметів, зазначених у рішенні;

4) заборона боржнику розпоряджатися та / або користуватися майном, яке належить йому на праві власності, у т. ч. коштами, або встановлення боржнику обов'язку користуватися таким майном на умовах, визначених виконавцем;

5) інші заходи примусового характеру, передбачені цим Законом [3].

Нині примусове виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб) покладається на органи державної виконавчої служби й у визначених Законом України «Про виконавче провадження» випадках – на приватних виконавців [3].

Порядок здійснення заходів примусового виконання рішень визначені у Інструкції з організації примусового виконання рішень, яка розроблена відповідно до Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закону України «Про виконавче провадження», інших законодавчих актів України та нормативно-правових актів Міністерства юстиції України і визначає окремі питання організації виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), що відповідно до Закону підлягають примусовому виконанню [7].

У ході примусового виконання рішень зазначені суб'єкти діють від імені держави з метою своєчасного, повного і неупередженого примусового виконання рішень, наділені правом державного примусу, що полягає в застосуванні передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу щодо правозобов'язаних суб'єктів із метою виконання рішення, винесеного публічними органами управління щодо захисту порушеного, оскарженого чи невизнаного права особи [8] та здійснюють від імені держави розпорядчу діяльність, яка полягає у: 1) прийнятті загальнообов'язкових для інших суб'єктів виконавчого провадження приписів; 2) організації виконання цих приписів; 3) контролі за їх виконанням [6, с. 23].

Використання заходів примусу при виконанні рішень є вимушеною необхідністю, що проводиться з метою виховання правосумлінності та підтримання стабільності в суспільстві шляхом безумовного дотримання певного порядку у суспільних взаємовідносинах. Заходи примусового виконання рішень покликані забезпечити суворе дотримання конституційних прав людини і громадянина, а також інтересів суб'єктів виконавчого провадження.

Одним із недоліків законодавства про виконавче провадження є відсутність у ньому визначеної системи заходів адміністративного примусу, які мають право застосовувати державний чи приватний виконавець при виконанні покладених на них завдань.

На цю обставину зверталася увага науковців, деякі з них пропонували об'єднати та закріпити на законодавчому рівні всі заходи примусового характеру, що застосовуються при виконанні рішень, розділивши їх на дві групи: заходи майнового та немайнового характеру [9]. Так, зокрема, О Чумак пропонує до групи заходів майнового характеру віднести всі види звернення стягнень на кошти, рухоме та нерухоме майно, періодичні виплати (заробітну плату, пенсії, стипендії тощо), вилучення у боржника та передачу стягувачу певних предметів, відповідно до рішення; до групи заходів немайнового характеру віднести: відібрання дитини, поновлення на роботі, примусове виселення та вселення, здійснення конкретних дій, або утримання від них, зазначених у рішенні, яке підлягає виконанню у примусовому порядку [9, с. 377].

Однак незважаючи на те, що на законодавчому рівні визначено коло осіб, уповноважених на виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), а також закріплені заходи примусового виконання таких рішень та інструкцію з порядку їх виконання, сьогодні в Україні спостерігається ситуація, коли здебільшого вони виконуються частково або й взагалі не виконуються.

Це зумовлено тим, що вітчизняною правовою наукою досліджується переважно організаційно-правові засади виконавчого провадження, а власне адміністративно-правовий механізм примусового виконання судових та інших рішень практично не розглядається [90, с. 4].

На думку Б. Гук, теоретичні та практичні проблеми правового регулювання виконавчого провадження нерідко ускладнюють процедуру примусового виконання юрисдикційних рішень, а в окремих випадках – взагалі унеможливлюють їх виконання. Як наслідок, відновлене судом або іншим органом порушене право особи часто залишається без реального виконання, що підриває авторитет органів виконавчої влади. У зв'язку з цим у суспільстві формується негативне ставлення до державної виконавчої служби, виникають сумніви щодо її здатності виконувати покладені на неї завдання [10, с. 4].

Ефективність діяльності органів державної виконавчої служби, на яку держава поклала обов'язок примусового виконання рішень, нині викликає ряд нарікань, причиною яких є низька результативність роботи щодо виконання рішень. На це впливають як суб'єктивні, так і об'єктивні фактори. Серед останніх є, безумовно, недосконалість законодавства про виконавче провадження, його надмірна розгалуженість, численні прогалини та колізії в законодавстві [11].

Статистичний аналіз примусового виконання судових рішень в Україні засвідчує, що Державна виконавча служба України забезпечує не більше ніж 10–15% судових рішень, а у країнах Європи, навпаки, цей показник дорівнює 80–86% [12, с. 22–24].

Так, протягом 2014 р. органами Державної виконавчої служби фактично виконано 20,5% від загальної кількості виконавчих документів, що перебували на примусовому виконанні у звітний період. За результатами роботи Державної виконавчої служби, у 2015 р. фактично виконано лише 19,5% від загальної кількості виконавчих документів, які перебували на примусовому виконанні, що є проявом негативної динаміки у роботі органів виконавчої служби [13, с. 1].

Наведені дані свідчать про недосконалість механізму виконання судових рішень, слабку науково-прикладну взаємодію органів законодавчої, виконавчої та судової влади щодо інтеграційного виконання ними своїх повноважень, особливо у сфері адміністративно-правового регулювання примусового виконання судових рішень майнового характеру. Ці фактори зумовлюють низький рівень діяльності державної виконавчої служби України та є першопричинами реформування її системи, структури, повноважень, особливо у сфері примусового виконання судових рішень [14, с. 93].

М. Марченко, аналізуючи поточну ситуацію з примусовим виконанням судових рішень органами Державної виконавчої служби України, доходить невтішних висновків. Так, на початок 2015 р. в органах Державної виконавчої служби України залишаються невиконаними майже 3 млн виконавчих документів [15].

М.В. Голубом висловлено ідею щодо створення у складі органів Державної виконавчої служби підрозділу силової підтримки. Це питання стало вельми актуальним після проведення аналізу проходження процесу виконання судових рішень під час масових заходів, насамперед політичної спрямованості. Як аргумент на користь ефективності такої пропозиції В.М. Голуб наводить приклад організації роботи служби федеральних маршалів США, яка передбачає не тільки безпосереднє виконання судових рішень, а, за необхідності, і силові дії. Загалом така пропозиція цікава, однак чинне законодавство не передбачає можливість застосування сили під час примусового виконання, брак коштів у Державному бюджеті України навряд чи дозволить створити нові структурні елементи в системі органів примусового виконання рішень, тому постає питання про теоретичну та практичну обґрунтованість наведеної пропозиції [16].

Згідно з висновками українських і міжнародних експертів, оприлюдненими під час проведення «круглого столу» з питань запровадження в Україні недержавних форм виконання судових рішень, сучасний стан системи виконання судових рішень є незадовільним, і загалом вона не відповідає стандартам, прийнятим у сучасних європейських країнах. Дослідження здійснювалося за участю експертів Агентства Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку (USAID), TACIS, Світового банку, Міжнародного валютного фонду, Ради Європи й інших фахових і експертних організацій. Як зазначається в оприлюднених під час «круглого столу» висновках, в Україні необхідно провести системну реформу органів, що здійснюють примусове виконання судових рішень. Однією з причин незадовільного функціонування системи виконання судових рішень експерти називають дефектність системи права в Україні. Серед недоліків, зокрема, відзначається недосконала система законотворення, коли закони розробляються особами, котрі представляють інтереси політичного чи економічного сектору і не є професійними розробниками правових норм. Крім того, експерти відзначають суперечності та колізії правових норм, у т. ч. коли підзаконні акти виходять за межі ідей, закладених у Конституції та законах. Незадовільним, на думку експертів, є також судове тлумачення правових норм, коли судді обмежуються буквальною передачею змісту, уникаючи з'ясування «духу закону», а також відсутність єдності у правозастосуванні [16].

Крім того, аналіз законодавства про виконавче провадження свідчить про те, що органи державної виконавчої служби та приватні виконавці, здійснюючи відповідно до чинного законодавства примусове виконання судового рішення, немає жодної інформації про фінансово-матеріальний стан боржника, що в багатьох випадках значно ускладнює процес стягнення майна або взагалі робить стягнення неможливим. Є. Гришко стверджує, що доцільно було б, аби суд перед видачею виконавчого документа отримував від боржника інформацію про належне йому майно, визначав майно боржника, на яке не може бути звернуто стягнення при виконанні рішення, після чого видавав виконавчий документ, де зазначав би майно, на яке слід звернути стягнення. Крім того, суд у резолютивній частині рішення обов'язково мав би вказувати вартість майна, яка стягується за його відсутності. Вчений також наголошує на необхідності встановити відповідальність боржника у разі ненадання ним суду інформації про належне йому майно або в разі ухилення від явки до суду для надання такої інформації [6].

Висновки. Таким чином, примусові заходи забезпечення виконання рішень – це комплекс дій, що вчиняються державними чи приватними виконавцями в межах визначених законом завдань і функцій, з метою відновлення порушених прав і свобод людини та громадянина, забезпечення відшкодування завданих збитків і на виконання судових рішень і рішень іншим уповноважених органів влади.

З вищевикладеного можна дійти висновку, що один з основних критеріїв, за яким громадяни оцінюють спроможність, ефективність і чесність влади – забезпечення виконання рішень юрисдикційних органів, – сьогодні не виконується. Це спричинено рядом проблемних питань, які виникають у процесі примусового виконання рішень. Серед них: 1) відсутність ґрунтовних наукових досліджень щодо порядку примусового виконання рішень у виконавчому провадженні, що повинні враховувати позитивний досвід розвинутих країн світу; 2) недосконалістю законодавчих актів із вказаного питання, які не рідно неможливо якісно застосувати на практиці (законодавство щодо виконавчого провадження перебуває у стадії становлення та реформування); 3) неефективністю діяльності державної виконавчої служби щодо виконання рішень; 4) відсутністю алгоритму дій щодо примусового виконання рішень у виконавчому провадженні; 5) неналежною взаємодією між судом і державними чи приватними виконавцями у ході застосування примусових заходів виконання рішень.

Саме тому необхідно не тільки прописати в законі перелік заходів примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб), але зіставити факти щодо можливості їх практичного виконання уповноваженими на те органами. Бо, як свідчать статистичні дані, здебільшого виконати примусово рішення юрисдикційними органів не вдається, а це призводить до порушення прав і свобод людини та громадянина.

Крім того, доцільно провести класифікацію примусових заходів виконання рішень, розділивши їх на заходи майнового та немайнового характеру, а також визначити поняття та перелік інших інші заходи примусового характеру, які нібито передбачені у ст. 10 Закону України «Про виконавче провадження».

Список використаних джерел:

1. Презентація / Міністерство юстиції України. URL: http://uba.ua/documents/events/2015_10_02/Shkliyar.pdf

2. Проблеми виконавчого провадження : навчально-методичний комплекс (для магістрантів денної форми навчання) / Р.О. Стефанчук, М.М. Сивак, А.М. Тесленко, В.Р. Щавінський. Київ : Видавничий центр Національної академії прокуратури України, 2014. С. 4.

3. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1404-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1404-19.

4. Отчак Н.Я. Генезис становлення інституту виконавчого провадження у доктрині адміністративного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 141–145. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_38.

5. Арбітражний процес : навчальний посібник. Харків : Консум, 2001. 432 с.

6. Гришко Є.М. Державне управління у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів в Україні : дис. … канд. юрид. наук : 25.00.01. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України. 224 с.

7. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень: Мін'юст України; Наказ, Інструкція, Звіт від 02 квітня 2012 р. № 512/5. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12.

8. Бортняк Ф.В. Форми та методи діяльності державної виконавчої служби : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. С. 13.

9. Корнейчук С.П. Поняття, зміст та особливості адміністративно-примусової діяльності Державної виконавчої служби України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 316–323. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvdduvs_2013_2_44.

10. Гук Б.М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Акад. упр. МВС. Київ, 2010. 20 с.

11. Марченко М.Г., Шматко Є.В. Новації виконавчого провадження в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 4. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/molv_2016_4_153.

12. Салашний П. Державна виконавча служба: ефект присутності. *Юридичний журнал*. 2008. № 6 (72). С. 22–24.

13. Притуляк В.М. Повноваження суду при примусовому виконанні судових рішень у цивільних справах : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Одеса : Нац. ун-т «Одеська юрид. акад.», 2016. 20 с.

14. Макушев П. Окремі напрями вдосконалення організації діяльності виконавчої служби України. *Jurnalul Juridic National: Teorie Si Practica*. 2014. С. 92–96. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2014/6/21.pdf. С. 93.

15. Марченко М.Г., Шматко Є.В. Новації виконавчого провадження в Україні. *Молодий вчений*. 2016. № 4. С. 624–628. URL: http://nbuv.gov.ua/ UJRN/molv_2016_4_153. Рівень виконання судових рішень упродовж останніх років не перевищує третини. Який стан, таке й виконання. *Закон і бізнес*. 2013. № 22 (1112). URL: http://zib.com.ua/ua/print/16307vipravlyati_situaciyu_budemo_zminoyu_pidporyadkuvannya_derzh.html.

16. Голуб М.В. Взаємодія органів внутрішніх справ та державної виконавчої служби підчас проведення масових заходів. *Форум права*. 2014. № 4. С. 84–88. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2014_4_17.pdf.

КОРЕЦКА-ШУКЄВІЧ Д.,
аспірант кафедри адміністративного
права та процесу, фінансового
і інформаційного права
*(Львівський університет бізнесу
та права)*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.25

АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО НАУКОВОГО РОЗУМІННЯ ЯВИЩА КОРУПЦІЇ

Досліджуються позиції вчених, а також положення чинного законодавства України в частині визначення змісту поняття «корупція» та виявлення його ознак.

Визначено спільні та відмінні ознаки теоретичних підходів учених щодо визначення поняття. Наголошено на розбіжностях щодо законодавчого закріплення поняття «корупція» та його визначенні у теорії адміністративного права.

Проаналізовано доктринальні підходи науковців щодо розуміння змісту поняття «корупція», а також особливостей пізнання явища як правової, соціальної, економічної та моральної категорії, що завдає шкоди нормальному функціонуванню етичних і правових відносин у суспільстві та державі.

Звертається увага на неодностайність наукового сприйняття діянь, що формують таке явище, як корупція. Це не лише негативно впливає на законодавче закріплення поняття феномену, а й спричиняє складнощі у правозастосовній практиці, стає причиною низки проблем для відповідних правоохоронних і судових органів.

Встановлено зв'язок, що виникає між нормами адміністративного, кримінального, цивільного та трудового права України щодо протидії корупції. Проаналізовано виникнення можливих труднощів у застосуванні положень Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу щодо відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Обґрунтовано невідповідність позицій деяких вчених із положеннями Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів, які визначають перелік корупційних чи пов'язаних із корупцією діянь.

Доведено, що не всі підходи, які виділені науковцями, відображені у законодавчому визначенні поняття «корупція» і, навпаки, зазначені в Законі України «Про запобігання корупції» окремі характерні особливості розглядуваного феномену не розглядаються вченими як істотні.

На підставі аналізу чинного законодавства, а також позицій доктрини адміністративного права сформульовано можливі варіанти вирішення визначених проблем.

Ключові слова: *корупція, правопорушення, злочин, економіка, політика, державне управління, службова особа, зловживання.*

Koretska-Shukievich D. Analysis of theoretical approaches to the scientific understanding of the corruption phenomenon

Scientists positions, as well as the provisions of the current legislation of Ukraine concerning the definition of the content of the "corruption" concept and the identification of signs of the phenomenon are researched.

Common and distinctive features of the scientists theoretical approaches to definition of the concept are defined. Emphasis is made on the relevant differences regarding the legislative consolidation of the concept of "corruption" and its counterparts in the law theorists scientific works.

Doctrinal approaches of scientists to understanding the content of the "corruption" concept, as well as the peculiarities of cognition of phenomenon as a legal, social, economic and moral category, which damages normal functioning of ethical and legal relations in society and the state are analyzed.

Attention is drawn to the not unanimity of the scientific perception of acts that shape the corruption phenomenon. This not only have a negative impact on the legislative consolidation of the phenomenon concept, but it also causes complexity in law enforcement practice, causing a number of problems for the relevant law enforcement and judicial authorities.

Link that appears between the norms of administrative, criminal, civil and labor law of Ukraine has been established to define the content of the concepts of "corruption offenses" and "corruption related offenses". The appearance of possible difficulties in applying the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Criminal Code on Responsibility for Corruption and Corruption-Related Offenses are analyzed.

Signs of the phenomenon was established on the basis of research of scientific approaches of definition of the "corruption" concept. Few positions of some scientists with the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and other normative legal acts defining the list of corruption or corruption-related actions are substantiated.

It's proved that not all of the pointed out by scientists features are included in the legislative definition of the "corruption" concept and vice versa, some characteristic features of considered phenomenon specified in the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" are not considered by scientists as essential.

Possible options for solving certain problems have been formulated on the basis of the analysis of the current administrative legislation and the positions of the doctrine of administrative law.

Key words: *corruption, offence, crime, economics, politics, public administration, official, abuse.*

Вступ. Особливістю адміністративного права, що вирізняє його із загального масиву інших галузей, є не лише регулювання суспільних відносин, а й охорона прав, свобод і законних інтересів суб'єктів права шляхом застосування заходів адміністративного примусу та можливістю притягнення винних до адміністративної відповідальності. На важливості адміністративного права в механізмі правової охорони та регулювання загалом вказували Р. Калюжний і В. Шкарупа, порівнюючи адміністративно-правові норми з інструментами, що вкрай необхідні під час управління соціальними процесами [1, с. 176]. Тому не виникає жодних заперечень твердження А. Єлістратова, що, прагнучи організувати суспільство, державна влада не залишає неврегульованою жодну сферу суспільного життя, жодного якоюсь мірою важливого куточка цього життя [2, с. 22].

Видається слушним вказати, що враховуючи порушену у цьому дослідженні проблематику, вказані вище засоби, у сукупності з формами та методами, передбаченими у чинному законодавстві, визначають державну політику у сфері протидії корупції. У цьому разі політика адміністративно-правового запобігання та протидії корупції полягатиме у виокремленні з-поміж усіх правопорушень тих, що пов'язанні з корупцією, та застосування адміністративної відповідальності до порушників.

Отже, незважаючи на те, що адміністративно-правові засоби як частина масиву юридичних засобів широко застосовуються як у законодавстві України, так і в наукових

дослідженнях вчених, досі не сформовано чіткої позиції щодо змісту й обсягу поняття що визначає саме поняття корупції, що зумовлюють необхідність подальших ґрунтовних пошуків у цій сфері.

Постановка завдання. Дослідження позицій вчених, а також положень чинного законодавства України в частині встановлення змісту поняття «корупція», а також виявлення ознак цього явища; з'ясування окремих теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із визначенням і розумінням змісту поняття, а також обґрунтування можливих способів їх вирішення.

Результати дослідження. Необхідною умовою наукового дослідження у будь-якій сфері права є чітке та повне визначення притаманного їм понятійного апарату. Незважаючи на глобальний негативний вплив корупційних ризиків, немає єдиної думки щодо категоріального характеру цього феномену. Враховуючи закріплення визначення поняття корупції на законодавчому рівні (Закон України «Про запобігання корупції»), видається доцільним категоріально дослідити явище корупції з погляду теоретичного, політичного, економічного та соціологічного аспектів. Виявлення сутності феномену, з'ясування його детермінант та ознак надасть можливість виокремити межі поширення розглядуваного явища та встановити, які саме суспільні відносини потребують адміністративно-правової охорони.

Насамперед варто з'ясувати етимологічне значення терміна «корупція», що відповідно до Великого тлумачного словника української мови визначено, як використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення; підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [3]. Натомість Юридична енциклопедія терміна «корупція» (лат. corruptio – псування, розбещування, підкуп) дає значення діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [4, с. 600].

Нині склалася велика кількість позицій науковців щодо змісту та сутності явища корупції, а відповідно, і складів правопорушень, які охоплюють цей феномен. Внаслідок цього виникають розбіжності щодо єдності визначення поняття «корупція». Поясненням цієї причини виступає стрімкий розвиток корупційних діянь, що завжди є на крок попереду за розвиток відносин у суспільстві, а отже, і відповідних заходів протидії цьому небезпечному явищу.

Враховуючи багатогранність і взаємозалежність галузей, де існує потенційна загроза виникнення корупційних ризиків, а також відсутність серед вчених одноманітності сприйняття корупції, вважається доцільним розглянути найбільш поширені підходити наукового розуміння досліджуваного явища. Отже:

1. Традиційний (нормативно-ціннісний) – перша наукова спроба пояснення корупції. Полягає у порушені не стільки норм права, скільки правил поведінки моралі й етики. Цій теорії не притаманна обов'язкова присутність грошової чи будь-якої іншої фінансової вигоди. Достатньо щоб шкідливі наслідки були спричиненні зловживанням повноваженнями та спрямовані на загальне благо чи суспільну користь. Беручи до уваги таке сприйняття корупції, її визначали як неодмінним «супутником» політики [5, с. 482], наслідком корисливо-егоїстичних мотивів [6, с. 458], соціальним злом, породженим протиріччями між представниками суспільства та держави [7, с. 303], порушеннями норм службової поведінки й етики, а також неформалізованих соцієтальних норм поведінки, етики та моралі [8, с. 65].

На заподіяння шкоди суспільству наголошує і М. Камлик, пропонуючи корупцію розуміти як діяльність державних службовців, депутатів, працівників правоохоронних і наглядових органів, суддів, посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, а також політичних і громадських діячів, яка спрямована на використання свого статусу для незаконного особистого збагачення, своїх родичів і прибічників, одержання інших вигод і благ всупереч інтересам суспільства [9, с. 99]. Одразу варто наголосити на загальній ваді більшості визначень, суть якої полягає у неповному переліку можливих суб'єктів вчинення корупційних правопорушень. Непоодинокі випадки

не врахування таких суб'єктів як фізичні особи – окремі громадяни та індивіди, позбавлені жодних владних повноважень (наприклад, суб'єкти складів злочинів ст. 354, ст. 368[4], ст. 369 КК України.

2. Модерністський (класичний) – на відміну від попереднього підходу, у даному випадку акцент спрямований на користь, вигоду (здебільшого матеріального світу або що вимірюється у грошовому еквіваленті). Сталою залишається ознака використання службового становища або соціального статусу, а от зловживання спрямоване на особистий інтерес: отримання незаконних доходів [10, с. 162], незаконне прийняття / надання майнових і немайнових послуг, благ і переваг [11 с. 10], особисте збагачення [12, с. 14], підкуп загалом визначає зміст корупції [13, с. 77]. Міжнародна програма громадської організації Transparency International характеризує досліджуване явище, як зловживання ввіреною владою для приватної вигоди [14].

Важко погодитись з твердженнями вищезазначених авторів, адже статистичні дані вказують, що не у всіх випадках отримання матеріальних благ є метою корупційних діянь. Наприклад, такі різновиди неправомірної вигоди, як працевлаштування близької особи або призначення на посаду члена родини.

3. Економічний (ринково-центристський) – порівняння корупції з тіньовим економічним ринком, де діють чіткі правила поведінки. Прихильники цього підходу вбачають у корупції один із варіантів здійснення економічної поведінки [15, с. 14], функціональний засіб ефективного ведення господарювання [16], реакцію суспільства на вади економічних процесів [17, с. 69], інвестування коштів у посади [18, с. 379], скупку держави, приватизацію публічної влади [19, с. 66]. Іншими словами, відповідні наділені владно-управлінськими повноваженнями особи, не лише обслуговують економіку, а є однією із її частин, що бере активну участь у загалі, отримуючи «власні дивіденди» в економіці.

4. Ревізоністський (функціональний) – характерний для суспільств, що розвиваються, коли старі правові норми не відповідають новітнім моделям поведінки. Окреслений підхід дещо подібний з економічним, оскільки корупція виступає засобом, що збалансовує низку дестабілізуючих факторів і чинників, викликаних стрімкими змінами [15, с. 34]. Відмінні ж риси полягають не у надмірності державного регулювання суспільних відносин, а навпаки – у їх недостатності та недосконалості. Тому видається сумнівним виправдання про доцільність існування корупції, як засобу регулювання.

5. Політичний – розгляд корупції, як інструменту впливу на політичні процеси у державі, де відсутні (або недієві) демократичні інститути, а політичний режим набуває рис авторитарності. Такому підходу, на думку вчених, притаманні ознаки: сприйняття корупції як окремого неформального інституту, з наділеними повноваженнями та ресурсами [20, с. 169]; «патології» політики та клептократичного[1] політичного режиму [21], основної політичної проблеми кінця XX − початку XXI ст. [22, с. 191]. Доцільно погодитися з вищевказаними позиціями, адже без чітко вираженої політичної волі відсутня і дієвість задекларованих заходів протидії корупції, які залишаються «грізною зброю» виключно на папері.

6. Біхевіористичний (соціально-психологічний) – розгляд корупції як соціально-психологічного феномену з погляду поведінкової активності членів суспільства. Прихильники цього підходу виокремлюють такі особливості феномену, як: сукупність людських пороків (жадібності, заздрості, ліні тощо) [23, с. 143], викривлена форма контролю власного соціального становища [24, с. 380], порушення формальних і неформальних інституційних обмежень [25, с. 186], супроводжується деморалізацією суспільства та девальвацією моральних цінностей [26, с. 73]. Одразу варто уточнити, що у разі відсутності сфери державного управління, а тому і службового становища зловживання у формі людських пороків не будуть сприйняті як прояви корупційних діянь.

7. Інституційний (державно-управлінський) – сприйняття корупції як різновиду державно-владних відносин. Такому підходу притаманні риси обміну службових повноважень

[1] Публіцистичний термін, яким позначають владу крадіїв, систему влади в умовах якої корупція та фінансові зловживання державних чиновників і політиків стають одним з основних стрижнів життя суспільства.

на задоволення особистих потреб чиновника [15, с.15], виступає показником ентропії[2] державно-управлінської системи [27], призводить до розкладання, деградації влади та соціального управління [28, с. 192], симптому того, що в системі державного управління існують серйозні дефекти [29, с. 15].

Беручи до уваги правовий характер дослідження, видається необхідним вказати і на законодавчий підхід окреслення корупції. Отже, основним нормативно-правовим актом у сфері протидії корупції є ухвалений Верховною Радою України Закон України «Про запобігання корупції» (14 жовтня 2014 р.). Нормативне закріплення поняття «корупція» передбачено у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якої під корупцією слід розуміти використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Враховуючи аналіз вищезазначених позицій (підходів), Н. Кузнєцова, пропонує розглядати корупцію не тільки як правове, а і як соціальне, економічне та моральне явище [30, с. 16], а В. Ковальов зазначає, що корупція здатна породжувати кризові стани у політиці, економіці, державному управлінні [31, с. 271]. Відповідно, феномен корупції не можливо дослідити виключно із правового погляду, оскільки за легковажного ставлення до соціальних, політичних та економічних основ існування цього явища шанси на повне та всебічне визначення сутті поняття «корупція» мізерні. Слід наголосити, що метою цього дослідження не передбачено пошук найбільш влучного та повного визначення феномену корупції. Одночасно вказані підходи надають можливість осягнути природу та зміст розглядуваного багатогранного явища, а також сприяють проведенню наступних наукових розвідок.

Висновки. Відповідно, досягнення попередньо поставлених цілей, видається можливим шляхом використання синергетичного методу, що дозволить комплексно поєднати як всі зазначені вище теоретичні підходи розуміння корупції, так і законодавчо закріплене поняття. Таке рішення сприятиме точному встановленню суттєвих ознак досліджуваного феномену.

Безсумнівно, механізм правового регулювання запобігання корупції вимагає суттєвих доопрацювань, що лише підтверджує необхідність здійснення всебічних наукових досліджень у частині удосконалення чинного законодавства України. Внесення відповідних змін має ґрунтуватися на глибинному аналізі теоретичних напрацювань і міжнародному досвіді.

Список використаних джерел:

1. Калюжний Р., Шкарупа В., Забарний Г. Основи держави і права : навчальний посібник. Київ : Паливода, 2002. 384 с.
2. Єлістратов А. Адміністративне право : Лекції / ред. та упоряд. В. Галунько, С. Діденко. Херсон : ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
3. Корупція. *Великий тлумачний словник української мови*. URL: http://eslovnyk.com (дата звернення: 20.06.2017).
4. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемчушенко та ін. Київ : «Українська енциклопедія», 2001. Т. 3. 792 с.
5. Friedrich C.J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. New York : Harper & Row, 1972. 287 p.
6. Кінаш М.М. Корупція як соціальне негативне явище. *Форум права*. 2012. № 4. С. 458–463.
7. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : монографія / Ю.О. Куц, В.М. Сінченко, В.В. Мамонова, С.В. Газарян ; за заг. ред. Ю.О. Куца. Харків : Віровець А.П. «Апостроф», 2011. 340 с.
8. Нисневич Ю.А. Проблема концептуализации феномена коррупции. *Евразийский Союз: Вопросы международных отношений*. 2016. Вып. 1 (15). С. 106–119.

[2] У широкому розумінні, у якому термін вживається у побуті, означає міру складності, хаотичності або невизначеності системи: наскільки менше елементи системи підпорядковані порядку, настільки показники ентропії вищі.

9. Камлик М.І., Невмержицький Є.В. Корупція в Україні. Київ : Т-во «Знання», КОО, 1998. 187 с.

10. Задорожний С.А. Злочини, пов'язані з корупційними діяннями в системі державної влади та управління. *Запобігання та протидія корупції* : навчальний посібник / за ред. Михненка А.М. Київ : НАДУ, 2011. С. 160–170.

11. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : КНУ, 2005. 19 с.

12. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. Одеса, 2000. 177 с.

13. Лахижа М.І. Європеїзація публічної адміністрації посткомуністичних країн як неодмінна складова європейської інтеграції. *Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України* : матеріали 13-ї регіональної наук-практ. конф. 9 травня 2016 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенув. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. 264 с.

14. FAQS on corruption. How do you define corruption? *Transparency International* 25.12.2016. URL: http://www.transparency.org/whoweare/ organisationfaqs_on_corruption#define Corruption.

15. Шедий М.В. Социальные детерминанты коррупции в российском обществе : монография / Российская акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Российской Федерации. Орел : Изд-во ОФ РАНХиГС, 2012. 148 с.

16. Роуз-Екерман Сьюзен. Корупція та урядування. Причини, наслідки та зміни / пер. з англ. С. Кокізюк, Р. Ткачук. Київ : «К.І.С.», 2004. 296 с.

17. Валюшко І.В. Соціальні чинники протидії корупції в Україні. *Стратегічні пріоритети*. 2013. № 2. С. 69–73.

18. Бачинська І.С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці залучені до корупційного процесу. *Ефективність державного управління.* 2012. Вип. 32. С. 377–382.

19. Нисневич Ю.А. Коррупция: инструментальная концептуализация. *Социологические исследования*. 2016. № 5. С. 61–68.

20. Стогова О.В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією. *Сучасне суспільство*. 2016. Вип. 1. С. 167–177.

21. Friedrich C.J. The Pathology of Politics: Violence, Betrayal, Corruption, Secrecy, and Propaganda. New York : Harper & Row, 1972. 287 p.

22. Пірен М., Ребкало В. Запобігання корупції в системі політико-владних відносин сучасного українського суспільства. *Вісник Нац. акад. держ. управління при Президентові України.* 2011/2. № 4. С. 191–200.

23. Луценко М.М., Щербина Л.І. Корупція в Україні: сучасний стан і проблеми протидії. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2015. Вип. 15 (2). С. 142–145.

24. Бачинська І.С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці залучені до корупційного процесу. *Ефективність державного управління*. 2012. Вип. 32. С. 377–382.

25. Фоміна М.В., Кузьменко В.В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник університету*. 2013. Вип. 21 (1). С. 182–186.

26. Нинюк М., Нинюк І. Корупція як фактор загрози національній безпеці та суспільному ладу України. *Історико-правовий часопис*. 2015. № 2. С. 71–76.

27. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / М-во освіти і науки України ; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. Івано-Франківськ, 2017. 20 с.

28. Трепак В.М. Особливості дефініції поняття «корупція». *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2015. № 4. С. 181–196.

29. Вдовиченко Є.В. Сутність корупції, її принципи і властивості (філософський контекст). *Актуальні проблеми філософії та соціології.* 2016. Вип. 9. С. 15–19.

30. Кузнецова Н.В. Коуррупция в системе уголовных преступлений. *Вестник Московского университета. Сер. 11. Право.* 1993. № 1. С. 2–26.

31. Ковальов Є.В. Корупційна загроза економічній безпеці України. *Право і Безпека*. 2011. № 2. С. 268–272.

КРУСЯН А. В.,
суддя
(П'ятий апеляційний адміністративний суд)

УДК 342.925 (477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.26

ПРИНЦИПИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА

Стаття присвячена визначенню поняття та характеристиці системи принципів судового адміністративного процесуального права України. Ґрунтуючись на загальнотеоретичних концепціях щодо сутності принципів права, робиться висновок, що принципи судового адміністративного процесуального права України – це основні ідеї, вихідні начала, що характеризують зміст, головне призначення та функціонування судового адміністративного процесуального права, мають відповідне визначення та містяться в Конституції України, законодавстві про адміністративне судочинство та інших джерелах цієї підгалузі права. Зазначається, що в сучасних умовах система джерел судового адміністративного процесуального права України розвивається у напрямі впровадження інноваційних джерел праксеологічної та доктринальної спрямованості. Звідси, принципи судового адміністративного процесуального права України можуть бути як закріпленими в нормативно-правових актах, так і мати визначення в інших джерелах цієї підгалузі права, тобто не мати формального, нормативно-правового закріплення, проте мати загальне визнання (визначення) в судовій практиці, в правових доктринах, судових прецедентах тощо.

Принципи судового адміністративного процесуального права України взаємозв'язані й становлять структуровану систему, в якій кожний принцип відіграє самостійну роль, проте між ними існує зв'язок і взаємодія, що визначаються єдністю мети і завдань адміністративного судочинства. До системи цих принципів входять: конституційні принципи, тобто основні (загальні) начала, що закріплені в Конституції України, які класифікуються за їх змістом на організаційні та функціональні; спеціальні принципи, що відображають специфіку та спрямованість судового адміністративного процесу, визначають мету і засади адміністративного судочинства (який є складовим інститутом судового адміністративного процесуального права як процесуальний механізм адміністративної юстиції), процесуальну діяльність його суб'єктів та які містяться в Кодексі адміністративного судочинства України та інших джерелах судового адміністративного процесуального права України.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, джерела судового адміністративного процесуального права, конституційні принципи, принципи права, спеціальні принципи, судове адміністративне процесуальне право України.*

Krusian A. V. Principles of judicial administrative procedure law of Ukraine: concept and system

The paper considers the definition and characterization of the judicial administrative procedure law principles system in Ukraine. Based on the general theoretical concepts of the law principles essence, it is concluded that the judicial administrative procedure law principles in Ukraine are the basic ideas and origins characterizing

the content, main purpose and functioning of the judicial administrative procedure law, have a corresponding definition and stipulated in the Constitution of Ukraine, administrative legal proceedings law and other sources of this sub-branch of law. At the same time, it is noted that under modern conditions the system of judicial administrative procedure law sources in Ukraine is developing in the direction of introducing innovative sources of praxeological and doctrinal focus. Hence, the principles of judicial administrative procedure law in Ukraine can both be enshrined in normative legal acts and have definitions in other sources of this sub-branch of law, that is, have no formal, normative-legal framework, but have general recognition (definitions) in judicial practice, legal doctrines, judicial precedents, etc.

The judicial administrative procedure law principles in Ukraine are interconnected and constitute a structured system, where each principle plays an independent role, but there is a connection and interaction between them determined by the unity of purpose and tasks of administrative justice. These principles system includes: constitutional principles, that is, basic (general) framework, enshrined in the Constitution of Ukraine, which in turn are classified by content into organizational and functional ones; special principles, reflecting the specificity and focus of judicial administrative process, determine the purpose and principles of administrative legal proceedings (which is a constituent institution of judicial administrative procedure law as administrative justice procedural mechanism), procedural activity of its subjects, and contained in the Code of Administrative and Judicial Procedure and other sources of judicial administrative procedure law of Ukraine.

Key words**:** *administrative legal proceedings, sources of the judicial administrative procedure law, constitutional principles, principles of law, special principles, judicial administrative procedure law of Ukraine.*

Вступ. Тенденцією розвитку сучасної науки адміністративного права та процесу є дослідження проблематики взаємовідносин між публічною владою і людиною та, зокрема, забезпечення захисту прав і свобод людини від адміністративного свавілля через діяльність судів щодо розгляду публічно-правових спорів. Діяльність адміністративних судів Конституцією України (див.: ч. 5 ст. 125) проголошено самостійною формою реалізації судової влади, адже визначено, що «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди» (ч. 5 ст. 125 Конституції України). Думається, що захист прав, свобод та інтересів людини у порядку адміністративного судочинства є вінцем правосуддя в Україні. Ці та інші об'єктивні політико-правові чинники детермінують необхідність створення теоретико-правової концепції судового адміністративного процесуального права як самостійної підгалузі адміністративного процесуального права України (щодо авторської концепції формування судового адміністративного процесуального права України див.: [1]). До основних характеристик (особливостей) цієї підгалузі права, крім предмету, методів, джерел тощо, слід віднести й систему її принципів.

А.М. Колодій слушно зазначає: «Принципи права постійно притягують до себе увагу вчених-правознавців, проте через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження і доопрацювання» [2, с. 40]. У цьому контексті особливого значення набуває дослідження принципів судового адміністративного процесуального права як підгалузі адміністративного процесуального права України, що формується в сучасних умовах інтеграційних та реформаційних політико-правових процесів в Україні.

Проблематика принципів судового адміністративного процесуального права України недостатньо досліджена в вітчизняній науковій літературі. Адже більшість монографічних досліджень присвячено характеристиці принципів адміністративного судочинства або адміністративного процесуального права. Деяким аспектам цих проблем присвячували свої праці

такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, В.П. Базов, В.В. Гордєєв, Н.Ю. Задирака, С.В. Ківалов, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, В.М. Кондратенко, Р.О. Куйбіда, В.К. Матвійчук, В.Б. Пчелін, В.Е. Теліпко та ін. Втім, бракує наукових напрацювань щодо принципів судового адміністративного пресувального права України, що і зумовлює мету та завдання цієї статті.

Постановка завдання. Метою статті є викладення основ концепції принципів судового адміністративного процесуального права України, що детермінує виконання таких завдань: визначення природи, дефініціювання поняття та надання системно-змістовної характеристики принципів судового адміністративного процесуального права України.

Результати дослідження. Принципи судового адміністративного процесуального права України – це основна, «несуча» конструкція цієї підгалузі права, своєрідна система координат, у рамках якої вона має розвиватися, і одночасно вектор, який визначає напрям цього розвитку. Ці принципи мають забезпечити стійкий і поступальний розвиток адміністративної юстиції, а також є базовими нормативними основами здійснення адміністративного судочинства.

За сучасних умов розвитку правової системи України залишається дискусійним питання щодо поняття принципів права. Враховуючи, що принципи судового адміністративного процесуального права є складовою частиною системи принципів права, з метою надання їм визначення слід звернутися до загальнотеоретичних уявлень про сутність принципів права. Системний аналіз існуючих концепцій вчених із цього питання надає підстави виокремити два основні підходи щодо визначення поняття принципів права: позитивістський та ідеологічно-праксеологічний.

Відповідно до позитивістського підходу принципи права розглядаються як основоположні, керівні засади (начала), що закріплені в нормах права. Таким чином, підкреслюється така основна риса принципів права, як нормативність, зокрема доводиться, що принципи права характеризуються «нормативністю й найвищою стабільністю, високим рівнем узагальнення й абстрагування, фундаментальністю» [3, с. 19]. Нормативність принципів права розкривається як їх закріплення в нормативно-правовому акті, або як «їх «розчинення» у правових нормах» [3, с. 19]. Зокрема, в юридичній літературі виокремлюються два способи «зовнішнього вираження принципів права»: безпосереднє формулювання їх у нормах права (текстуальне закріплення) і виведення принципів права із змісту нормативно-правових актів [4, с. 58–59].

Такий підхід щодо характеристики принципів права М.І. Козюбра називає «радянсько-позитивістським» і зазначає: «За попередньою радянсько-позитивістською традицією принципи права часто продовжують визначатись як вихідні, керівні, засадничі ідеї (начала) права, що закріплені в законах та інших нормативних актах або безпосередньо (текстуальне закріплення) або ж випливають із їх змісту (змістовне закріплення) і виводяться із системи законодавства логіко-індуктивним шляхом» [5, с. 142]. При цьому учений, досліджуючи універсальні принципи права, робить висновок: «Як свідчить світовий досвід, вони (принципи права – *А. К.*) далеко не завжди фіксуються у якомусь конкретному юридичному документі, зокрема в конституції, що помітно навіть у межах європейської цивілізації» [5, с. 155].

На думку І.П. Бахновської, «принципами права є не тільки ті положення, що закріплені в законодавстві й інших джерелах правових норм, але й основоположні ідеї правосвідомості, які отримали загальне визнання в діяльності органів правосуддя, інших суб'єктів внутрішньодержавного і міжнародного права, незважаючи на відсутність їхньої формальної фіксації в об'єктивному праві» [3, с. 44]. Такий підхід слід визначити як ідеологічний або ідеологічно-праксеологічний, адже за такого підходу принципи права визначаються як основоположні ідеї, що можуть як мати, так і не мати формально-нормативного закріплення, та підкреслюється зв'язок права та правосвідомості, юридичної теорії та практики. Цей підхід простежується і в такому визначенні: «За правовою природою принципи права – основоположні ідеї, які закріплюються в різних формальних джерелах, а також хоча й не мають такого значення, проте отримали загальне визнання в стійкій юридичній практиці, у правовідносинах» [4, с. 57].

Зокрема, в юридичній літературі за таким критерієм принципи права класифікують на «явні та неявні» [6]. Явні принципи права – це вихідні засади, керівні ідеї, які офіційно текстуально закріплені в нормах права (конституції, законах, підзаконних нормативно-правових актах), отримали суспільне визнання, реалізуються у правотворчій та правореалізаційній практиці. Неявні принципи права – це вихідні засади, керівні ідеї, які випливають із змісту правових норм, актів судових органів, правових звичаїв, духу права загалом і отримали суспільне визнання, реалізуються у правотворчій і правореалізаційній практиці, проте не зафіксовані у нормативно-правових актах [6].

З цією класифікацією слід погодитися, адже вона ґрунтується на ідеологічно-праксеологічному підході щодо визначення сутності та поняття принципів права, який кореспондує сучасним тенденціям розвитку національної правової системи, зокрема у контексті інтеграційних процесів в Україні.

Отже, відповідно до цього підходу принципи права – основоположні ідеї, керівні начала, що можуть бути закріплені як у нормативно-правовому акті, так і бути визначеними в інших джерелах права (зокрема, якими є не тільки нормативно-правові акти). Слід підкреслити, що система джерел права перманентно змінюється, що детерміновано змінами та розвитком суспільства та держави, сучасними процесами конвергенції правових систем тощо. Так, в умовах конституційно-правової та, зокрема, судово-правової реформи, що відбуваються в Україні, все більшого значення набувають такі «нетрадиційні» для вітчизняної правової системи джерела права, як судовий прецедент, правова доктрина, правовий звичай тощо. Саме така тенденція розширення (збагачення) є характерною щодо системи джерел судового адміністративного процесуального права України.

Так, до системи джерел судового адміністративного процесуального права України відносяться: Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство (міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), закони України), інші нормативно-юридичні (зокрема, підзаконні нормативно-правові акти), а також доктринальні (правові доктрини) та праксеологічні за своєю природою (судові прецеденти [див., наприклад: 7–9], судова практика) джерела. Слід зазначити, що в сучасних умовах система джерел судового адміністративного процесуального права розвивається у напрямку впровадження інноваційних джерел праксеологічної та доктринальної спрямованості [більш докладно див.: 10]. Звідси випливає, що принципи судового адміністративного процесуального права України можуть бути «явними та неявними», тобто бути як закріпленими в нормативно-правових актах, так і мати визначення в інших джерелах судового адміністративного процесуального права, тобто не мати формального, нормативно-правового оформлення, проте мати загальне визнання (визначення) в судовій практиці, в правових доктринах, судових прецедентах тощо.

Отже, ґрунтуючись на вищезазначеному, слід резюмувати, що принципи судового адміністративного процесуального права України – це основні ідеї, вихідні начала, що характеризують зміст, головне призначення та функціонування судового адміністративного процесуального права, мають відповідне визначення та містяться в Конституції України, законодавстві про адміністративне судочинство та інших джерелах цієї підгалузі права.

Залежно від джерел закріплення або визначення принципи судового адміністративного процесуального права України можна класифікувати на конституційні, тобто основні (загальні) принципи, що закріплені в Основному Законі України, та спеціальні, які містяться в інших джерелах судового адміністративного процесуального права.

Конституційні принципи судового адміністративного процесуального права – це керівні, формально-визначені засади загального характеру, що є концентрованим вираженням найважливіших сутнісних характеристик судового адміністративного процесуального права України як специфічного правового регулятора суспільних відносин, виступаючи критерієм цінності адміністративного судочинства для суб'єктів права; це імперативні вимоги, що визначають цілеспрямованість адміністративного судочинства.

Виходячи з особливої правової природи та юридичних властивостей Основного Закону України, принципи, що закріплені в Конституції України, є фундаментальними засадами (принципами) судового адміністративного процесуального права України, які можна класифікувати за їх змістом на конституційно-організаційні та конституційно-функціональні.

Конституційно-організаційні принципи судового адміністративного процесуального права України – це закріплені в Конституції України основні, вихідні, керівні, нормативні положення загального характеру, що визначають організацію і діяльність органів судової влади у сфері здійснення адміністративного судочинства з виконання поставленої перед ним конституційної мети та виражають демократичну сутність адміністративного судочинства. Такими принципами, закріпленими у тексті Конституції України, є: визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю в Україні (ч. 1 ст. 3); утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3); забезпечення конституційної законності (ч. 2 ст. 6, ч. 2 ст. 19); дія верховенства права (ст. 8); здійснення судочинства державною мовою (ст. 10); здійснення правосуддя в Україні виключно судами (ч.1 ст. 124); недопустимість делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами (ч. 2 ст. 124); побудова судоустрою в Україні за принципами територіальності та спеціалізації (ч. 1 ст. 125); утворення, реорганізація та ліквідація суду законом (ч. 2 ст. 125); дія адміністративних судів у сфері публічно-правових відносин з метою захисту прав, свобод та інтересів особи (ч. 5 ст. 125); здійснення правосуддя суддями, статус яких визначається Конституцією та законами України (ст. 126–128); забезпечення державою фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів (ст. 130).

Конституційно-функціональні принципи судового адміністративного процесуального права України закріплені у ст. 129 Конституції України як «основні засади судочинства» та стосуються здійснення правосуддя. Відповідно до змісту цієї статті такими принципами є: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; забезпечення доведеності вини; змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і в доведенні перед судом їх переконливості; підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором; забезпечення обвинуваченому права на захист; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; розумні строки розгляду справи судом; забезпечення права на апеляційний перегляд справи й у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення; обов'язковість судового рішення; колегіальність та одноособовий розгляд судових справ; відповідальність за неповагу до суду чи судді.

Конституційні принципи знаходять своє відтворення в інших, крім Конституції України, джерелах судового адміністративного процесуального права України, що не змінює їх конституційної сутності (природи) та фундаментального значення. Водночас у цих джерелах закріплюються спеціальні принципи, що відображають специфіку та спрямованість судового адміністративного процесу, визначають мету і засади адміністративного судочинства (який є складовим інститутом судового адміністративного процесуального права як процесуальний механізм адміністративної юстиції), процесуальну діяльність його суб'єктів. Наприклад, ці принципи закріплені у положеннях КАСУ, зокрема, у ст. 2, яка визначає мету та спрямованість адміністративного судочинства, засади (принципи) адміністративного судочинства.

Слід погодитися з визначенням принципів адміністративного судочинства, «під якими слід розуміти визначальні ідеї, згідно з якими відбувається регулювання відносин, що виникають у сфері адміністративного судочинства» [11, с. 5]. Виходячи з цього визначення принципів адміністративного судочинства (саме як «визначальних ідей») і ґрунтуючись на ідеологічно-праксеологічному підході щодо визначення принципів права, можна зробити висновок, що спеціальні принципи можуть бути закріплені не тільки у КАСУ, але й визначені в інших джерелах судового адміністративного процесуального права України, наприклад, у рішеннях Конституційного Суду України, юридичні позиції якого є судовими прецедентами-тлумаченнями. Таким прикладом є Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 р., в якому

викладена юридична позиція, що визначає принцип офіційності в адміністративному судочинстві, а саме: «В адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАС України)» [12].

Зазначений принцип офіційності за своїм змістом кореспондує принципу, що закріплений у п. 4 ч. 3 ст. 2 чинної редакції КАСУ, – «офіційного з'ясування всіх обставин у справі» та виявляється насамперед у тому, що «Суд вживає визначені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у т. ч. щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи» (ч. 4 ст. 9 КАСУ). У юридичній літературі підкреслюється значення цього принципу щодо захисту прав і свобод людини від порушень з боку органів публічної влади [див.., наприклад: 13]. Крім того, існує думка, що цей принцип «за своїм змістом обмежує дію принципів змагальності та диспозитивності». Зазначається, що це «зумовлено особливостями адміністративного судочинства – в учасників публічно-правових відносин нерівні можливості – фізичній чи юридичній особі протистоїть потужний адміністративний апарат. Щоб збалансувати можливості, адміністративний суд повинен виконати активну роль у судовому процесі, щоб сприяти особі у захисті її прав» [14, с. 181]. Погоджуючись, що цей принцип має важливе значення щодо ефективізації судового захисту прав людини, що він є особливим принципом, який властивий адміністративному судочинству, водночас, дискусійною є його характеристика як такого, що «обмежує дію» принципів змагальності та диспозитивності. Думається, що більш правильним є визначення співвідношення цих принципів не як обмежуючих один одного, а як таких, що взаємно доповнюються з метою забезпечення досягнення мети адміністративного судочинства.

В.Б. Пчелін відносить офіційність з'ясування всіх обставин у справі до «галузевих» принципів, які «притаманні виключно адміністративному судочинству, тобто не застосовуються в будь-яких інших сферах суспільних відносин» [15, с. 169]. Думається, що таке виокремлення цього принципу є обґрунтованим. Водночас у системі принципів судового адміністративного процесуального права України його слід віднести до спеціальних принципів.

Крім того, до «галузевих» принципів адміністративного судочинства, крім названого, учений пропонує відносити принцип «презумпції вини суб'єкта владних повноважень»[15, с. 169]. Ця пропозиція ґрунтується на концепції про необхідність запровадження в адміністративному судочинстві презумпції вини суб'єкта владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого оскаржуються, яка «покладала б на суб'єкта владних повноважень обов'язок аргументовано, посилаючись на докази, довести правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності та спростувати твердження позивача про порушення його прав, свобод чи правових інтересів» [16, с. 104]. За змістом «презумпція вини суб'єкта владних повноважень повинна означати припущення, що повідомлені позивачем обставини справи про рішення, дії, бездіяльність відповідача і про порушення права, свободи чи правового інтересу відповідають дійсності, доки відповідач – суб'єкт владних повноважень не спростує їх» [16, с. 105].

Втілення змісту цього принципу простежується в главі 5 «Докази та доказування» КАСУ, зокрема відповідно до ч. 2 ст. 77 КАСУ «в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача». Таким чином, слід погодитися з твердженням про існування цього принципу [15, с. 169], незважаючи на те, що він не знайшов свого закріплення у переліку принципів, визначених у ст. 2 КАСУ, проте він виявляється в інших положеннях КАСУ. У цьому разі цей принцип права не прямо закріплений, а відносить до принципів, які можна охарактеризувати як такі, що «є «розчиненими» в правових нормах» [3, с. 19]. Крім того, цей принцип визнаний у судовій практиці, міститься в судових прецедентах та визначається в правовій доктрині. Зокрема, теоретично-доктринальним підтвердженням практичної доцільності виокремлення цього принципу в системі принципів судового адміністративного процесуального права України є те, що метою адміністративного судочинства є «ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів

владних повноважень» (ч. 1 ст.2 КАСУ), тобто права людини мають бути пріоритетними стосовно всіх інших прав та інтересів, що кореспондує теорії сучасного конституціоналізму, становлення якого є метою реформування та подальшого сталого розвитку української держави. Адміністративна юстиція (як система судових органів щодо розгляду та вирішенню публічно-правових спорів) є важливим інституціональним засобом захисту прав людини від можливого «свавілля» органів публічної влади, тому в контексті науково-практичної парадигми конституціоналізму важливим є забезпечення дії в адміністративному судочинстві (який є процесуальним механізмом адміністративної юстиції) принципу презумпції вини суб'єктів владних повноважень.

Отже, спеціальними принципами судового адміністративного процесуального права є: ефективний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень; диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності); неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних і юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення; принцип презумпції вини суб'єктів владних повноважень; та ін.

Принципи судового адміністративного процесуального права взаємозв'язані й становлять структуровану систему, в якій кожний принцип відіграє самостійну роль, проте між ними існує зв'язок і взаємодія, які визначаються єдністю мети і завдань адміністративного судочинства. Серед усіх принципів судового адміністративного процесуального права принцип верховенства права є стрижневим і змістовно впливовим на всі інші принципи (щодо характеристики верховенства права як принципу адміністративного судочинства див: [17]).

Висновки. Принципи судового адміністративного процесуального права України – це основні ідеї, вихідні начала, що характеризують зміст, головне призначення та функціонування судового адміністративного процесуального права України, мають відповідне визначення та містяться в Конституції України, законодавстві про адміністративне судочинство та інших джерелах цієї підгалузі права. Залежно від джерел закріплення (визначення), ці принципи класифікуються на: конституційні, тобто основні (загальні) принципи, що закріплені в Основному Законі України, які у свою чергу класифікуються за їх змістом на організаційні та функціональні; спеціальні, які містяться в Кодексі адміністративного судочинства України та інших джерелах судового адміністративного процесуального права України.

Список використаних джерел:

1. Крусян А.В. Судове адміністративне процесуальне право: до постановки питання про поняття та джерела: *Прикарпатський юридичний вісник: збірник наукових праць.* 2018. Вип. 2 (23). Т. 2. С. 29–35.

2. Колодій А.М. Принципи права: ґенеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права.* 2012. Вип. 3. С. 40–44.

3. Бахновська І.П. Риси принципів права: теоретичні аспекти. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Вип. 23. Ч. І. Т. 1. С. 18–22.

4. Поляничко А.О. Принципи права: сучасний загальнотеоретичний погляд. *Університетські наукові записки*. 2013. № 3 (47). С. 55–60. URL: ile:///C:/Users/user/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/Unzap_2013_3_10%20(1).pdf.

5. Козюбра М. Принципи права: методологічні підходи до розуміння природи та класифікації в умовах сучасних глобалізаційних трансформацій. *Право України.* 2017. № 11. С. 142–164.

6. Жукевич І. Явні та неявні принципи права: поняття, ознаки та особливості. *Юридична Україна*. 2009. Вип. 11. С. 10–16. URL: www.pravnuk.info/urukrain/895-yavni-ta-neyavni-principi-prava-ponyattya-oznaki-ta-osoblivosti.html

7. Журавльов А.В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України : дис. … канд. юрид. наук. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 214 с.

8. Ніколенко Л.М. Щодо визначення судового прецеденту в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 11–15.

9. Reshota V. Precedent as a source of administrative law in Ukraine. Судовий прецедент як джерело адміністративного права в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights.* 2018. № 3 (volume 2). С. 139–141.

10. Крусян А.В. Судове адміністративне процесуальне право: до постановки питання про поняття та джерела: *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23). Т. 2. С. 29–35.

11. Ківалов С.В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 5–18.

12. Рішення Конституційного Суду України від 9 вересня 2010 р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/v019p710-10.

13. Колпаков В.К., Гордєєв В.В. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі в системі принципів адміністративного судочинства. *Право України.* 2014. № 3. С. 47–56.

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

15. Пчелін В.Б. Класифікація принципів організації адміністративного судочинства України. Науковий вісник *Ужгородського національного університету. Серія Право.* 2015. Вип. 32-2. Т. 1. С. 166–169.

16. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / автори-упоряд. Коліушко І.Б., Куйбіда Р.О. Київ : Факт, 2003. 146 с.

17. Крусян А.В. Верховенство права як принцип адміністративного судочинства. *Правове життя сучасної України* : у 2 т. : матеріали міжнародної науково-практичної конференції. (м. Одеса, 17 травня 2019 р.) / відп. ред. Г.О. Ульянова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. Т. 2. С. 14–17.

МАГАРРАМЛІ Е. В.,
аспірант кафедри державно-правових дисциплін, міжнародного права і права Європейського Союзу
(Харківський національний педагогічний університет імені Г. С. Сковороди)

УДК 342.92(477)
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.27

СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: СИСТЕМА ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА

Автором обґрунтовано прикладне значення окреслення системи суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги, яке полягає в тому, що така систематизація дасть змогу сформувати їх вичерпний перелік, з'ясувати компетенцію, встановити зв'язки між суб'єктами в середині системи та поза її межами, визначити місце і роль кожного із суб'єктів у сфері надання безоплатної правової допомоги. Зауважено, що систему надання безоплатної первинної правової допомоги становлять лише ті суб'єкти, що безпосередньо надають первинну та вторинну безоплатну правову допомогу, а не створюють відповідні умови.

Визначено систему суб'єктів з надання безоплатної первинної правової допомоги, котра складається з конкретних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, до яких запропоновано віднести: 1) громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги (утворені при Головних територіальних управліннях юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також інших центральних та місцевих органах виконавчої влади); 2) територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи (юридичні департаменти чи відділи); старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення; 3) спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги; 4) юридичних осіб приватного права (непідприємницькі товариства, установи, приватні підприємства та підприємства колективної власності, їх відокремлені підрозділі, зокрема філії та представництва); 5) регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 6) дистанційні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 7) мобільні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 8) фізичних осіб.

Ключові слова: *суб'єкти надання безоплатної правової допомоги, безоплатна первинна правова допомога, органи місцевого самоврядування, центри з надання безоплатної правової допомоги, дистанційні пункти, мобільні пункти, система.*

Maharramli E. V. Subjects of free primary legal aid: system and their characteristics

The author substantiates the applied value of the system of entities providing free primary legal aid, namely, that such systematization will allow them to form an exhaustive list, clarify competencies, establish links between entities within the system and beyond, determine the place and role of each of the entities in the provision of free legal help. It is noted that the system of providing free primary

legal assistance is only those entities that directly provide primary and secondary legal assistance, and do not create the appropriate conditions.

A system of subjects for the provision of free primary legal aid has been defined, which consists of specific government bodies, local self-government bodies, legal entities and individuals, which are proposed to include: 1) public receptions for the provision of free primary legal aid (formed at the Main Territorial Directorates of Justice of the Ministry of Justice Ukraine in the Autonomous Republic of Crimea, in areas, cities of Kiev and Sevastopol, as well as other central and local authorities pure power); 2) territorial communities; rural, township, city councils and executive bodies (legal departments or divisions) of the headman; district, district in cities and regional councils and other bodies of self-organization of the population; 3) specialized agencies for the provision of free legal assistance; 4) legal entities of private law (non-entrepreneurial companies, institutions, private enterprises and enterprises of collective ownership, their separate units, in particular branches and representative offices) 5) regional and local centers for the provision of free secondary legal assistance; 6) remote consultation points of access to free legal aid; 7) mobile consultation points of access to free legal aid; 8) individuals.

Key words: *entities providing free legal aid, free primary legal aid, local authorities, centers for the provision of free legal aid, remote points, mobile points, system.*

Вступ. Становлення інституту надання безоплатної правової допомоги, забезпечення його функціонування та розвитку неможливе без формування суб'єктів, до компетенції яких буде віднесено безпосереднє надання відповідного виду правової допомоги. У даному контексті особливого значення набуває той факт, що безоплатна правова допомога являє собою державну гарантію забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина, а тому можливість її отримання населенню повинна бути забезпечена на всій території країни, а самі правові послуги – відповідати стандартам якості та доступності. З цією метою в Плані дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. було заплановано створення та «забезпечення належного функціонування розгалуженої мережі установ з надання безоплатної первинної правової допомоги та надання всіх необхідних правових послуг відповідно до запитів населення» [1] (до кінця 2020 р.). Одночасно досягнення поставленої цілі неможливе без визначення конкретних суб'єктів, основним завданням яких є надання безоплатної правової допомоги, множинність яких складає відповідну систему, де кожному елементу (суб'єкту надання правової допомоги) відведено конкретне місце.

Незважаючи на важливість питання, пов'язаного із становленням системи суб'єктів з надання безоплатної правової допомоги, в тому числі первинної, вона не отримала належного висвітлення в сучасній науці адміністративного права. Окремі суб'єкти надання правової допомоги були досліджені М.О. Польською в межах загальної характеристики суб'єктів відносин безоплатної правової допомоги, а також В. В. Заборовським який розглядав адвоката як суб'єкт надання професійної правничої допомоги. Між тим у цих наукових роботах не було визначено систему суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, проте їх положення лягли в основу даного дослідження разом із теоретичними здобутками щодо характеристики змісту системи як юридичної категорії (В.К. Колпаков, В.В. Шуба).

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення та характеристика суб'єктів, що надають безоплатну первинну правову допомогу в Україні.

Результати дослідження. Слово система має багато значень – це: «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; форма організації побудова чого не будь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням; будова, структура, що становить єдність

закономірно розташованих та функціонуючих частин» [2, с. 1320–1321]. Наведемо думку В.К. Колпакова який аналізуючи існуючі системи в праві акцентує увагу на сукупності їх ознак, зокрема єдності «по відношенню до середовища (цілісність) і різноманіття зв'язків з середовищем, характер яких робить її підсистемою іншої, більш складної системи» [3, с. 29]. Наведені розуміння з того чи іншого боку характеризують поняття «система» як цілісне утворення, що складається з упорядкованих складових елементів, наявність яких і забезпечує її існування. Саме цей зміст було покладено в основу систематичного методу, що використовується під час різноманітних досліджень у сфері юриспруденції. Використання такого підходу для окреслення системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, насамперед дасть змогу сформувати вичерпний їх перелік, з'ясувати компетенцію, встановити зв'язки між суб'єктами в середині системи та поза її межами, визначити місце і роль кожного з суб'єктів в сфері надання безоплатної правової допомоги.

Досліджуючи сферу надання безоплатної правової допомоги зауважимо, що під час визначення системи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги не важливо чи вони є реальними або потенційними учасниками правових відносин. У такому контексті суб'єкти надання правової допомоги були розглянуті в наукових працях фахівців у різних галузях права, між тим в жодному з них не була висвітлена система суб'єктів, до компетенції яких віднесено надання безоплатної правової допомоги. Наприклад, метою дослідження М.О. Польської було визначено необхідність надання загальної характеристики суб'єктів які надають та отримують безоплатну правову допомогу. До перших були віднесені «органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи приватного права, спеціалізовані установи (первинна правова допомога), центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги й адвокати, внесені до Реєстру адвокатів, які надають безоплатну вторинну правову допомогу» [5, с. 83], а перелік інших суб'єктів залежатиме від виду правової допомоги яку вони отримують. В.В. Заборовський звузив предмет дослідження до адвокатської монополії у сфері надання безоплатної правової допомоги та характеристику адвоката як суб'єкта її надання [6]. У цих дослідженнях суб'єкти надання безоплатної правової допомоги наведені або опосередковано або вибірково, а їх система залишилась поза увагою сучасної науки, незважаючи на те, що отримала законодавче закріплення.

У ст. 6-1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» останню представлено як систему, що складається з: «1) Координаційного центру з надання правової допомоги; 2) суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги; 3) суб'єктів надання безоплатної вторинної правової допомоги» [7]. У свою чергу, названі суб'єкти, як уже нами було зазначено раніше, у сукупності становлять іншу систему – суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, котра є більш ширшою, ніж у наведеній статті та має більш складну структуру. Зокрема. це стосується Координаційного центру з надання безоплатної правової допомоги, який утворено «з метою формування та забезпечення функціонування в Україні ефективної системи безоплатної правової допомоги, забезпечення її доступності та якості» (п. 1 Положення про Координаційний центр з надання правової допомоги затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 червня 2012 р. № 504 [8]). Роль Координаційного центру з надання правової допомоги обумовлює специфіку його діяльності спрямовану на організацію роботи суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, при чому сама установа останню не надає, а лише реалізує управлінську, нормативну, організаційну, установчу, науково-методичну, координаційну, контрольно-наглядову, аналітичну та інформаційну функції в зазначеній сфері. Таким чином, систему надання безоплатної правової допомоги становлять лише ті суб'єкти, що безпосередньо надають безоплатні правові послуги, а не створюють відповідні умови. Координаційний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги останню не надає, однак його територіальні відділення (центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги) надають населенню повний спектр правових послуг [9].

У ст. 9 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» зазначено, що «суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні є: 1) органи виконавчої влади;

2) органи місцевого самоврядування; 3) фізичні та юридичні особи приватного права; 4) спеціалізовані установи; 5) центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги» [7].

Органами виконавчої влади, що надають первинну безоплатну правову допомогу є Головні територіальні органи Міністерства юстиції України, котрі «де-факто» діють у областях, а також містах Києві та Севастополі, а «де-юре» підлягають ліквідації [10]. Сьогодні на Головні територіальні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі покладено обов'язок щодо «організації та забезпечення роботи громадських приймалень з надання безоплатної первинної правової допомоги» (п. 4. 7 Про затвердження Положення про міжрегіональні управління затверджене наказом Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5 [11]). Зауважимо, що в України створено понад 730 таких громадських приймалень [12], які функціонують переважно при головних територіальних органах юстиції. Проте це не означає, що громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги створюються лише при органах Міністерства юстиції України. Також не виключено можливість їх утворення іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади з ініціативи та за умови наявності рішенням керівника такого органу.

Звернувшись до такої приймальні особа може отримати наступні види правової допомоги: «надання правової інформації; надання консультацій і роз'яснень ыз правових питань; складення заяв, скарг та інших документів правового характеру (крім документів процесуального характеру); надання допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [13]. Прийом осіб, які бажають отримати безоплатну первинну правову допомогу здійснюється відповідно до затвердженого графіку. Наприклад, у громадській приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги при Головному територіальному управлінні юстиції у Харківській області здійснюється прийом осіб кожного вівторка та четверга [14].

Наступним суб'єктом надання безоплатної правової допомоги є органи місцевого самоврядування: територіальні громади; сільські, селищні, міські ради, їх голови та виконавчі органи; старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення. Проте не всі із перелічених суб'єктів наділені повноваженнями у сфері надання безоплатної правової допомоги, зокрема у ст. 38-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» чітко визначено, що повноваження в зазначеній сфері мають виконавчі органи сільських, селищних, міських рад щодо: утворення установ ыз надання безоплатної первинної правової допомоги, в тому числі внесення пропозицій про кількісний і якісний склад кадрового апарату; обсяги фінансування та матеріально-технічне забезпечення; здійснення контрольно-наглядової діяльності за роботою установ з надання безоплатної первинної правової допомоги в межах своєї територіальної компетенції, координації їх діяльності та систематичної взаємодії; розгляду та вирішення звернень, в т. ч. під час проведення особистого прийому громадян про надання безоплатної первинної правової допомоги; надання правових послуг у межах безоплатної первинної правової допомоги; «залучення на підставі договорів адвокатів, фізичних і юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги; надання документів та інших матеріалів або їх копій, необхідних у зв'язку з наданням безоплатної вторинної правової допомоги; організація семінарів, конференцій із питань безоплатної первинної правової допомоги» [15]. На практиці безоплатна первинна правова допомога надається переважно виконавчими органами міських рад, їх юридичними департаментами чи відділами.

Первинну безоплатну правову допомогу також можуть надавати фізичні особи та юридичні особи приватного права – саме таке формулювання було передбачено законодавцем у п. 3 ч. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Поняття юридична особа приватного права є характерним для цивілістики, одночасно категорія фізична особа приватного права не вживається в юриспруденції. Юридична особа приватного права відрізняється від юридичної особи публічного права порядком створення: перша створюється на підставі установчих документів, тоді як створення другої відбувається на підставі «розпорядчого

акту Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» [16] (ч. 2 ст. 81 Цивільного кодексу України). Цивільним законодавством передбачені й окремі організаційно правові-форми юридичних осіб, серед яких: товариство (підприємницьке та непідприємницьке) й установа (наприклад, банк або страхова компанія).

Надання безоплатної правової допомоги у загальному розумінні можна розглядати як некомерційну господарську діяльність, тобто «діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямовану на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність» [17]. Вона не має на меті одержання прибутку (ч. 1, 2 ст. 3, Глава 5 Господарського кодексу України (далі – ГК України)), оскільки суб'єктами господарювання надається безоплатно. Відповідно до ч. 2 ст. 55 ГК України суб'єктами господарювання є: «господарські організації − юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до цього Кодексу, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку» [17]; відокремлені підрозділі господарських організацій (філій, представництва тощо). Окремою організаційною формою здійснення некомерційної господарської діяльності є підприємництво, яке у сфері надання безоплатної правової допомоги може здійснюватись в формі приватного підприємства (основою їх дії є приватна власність фізичних та/або юридичних осіб) та підприємства колективної власності. Щодо фізичних осіб, то зі змісту наведеної норми профільного законодавчого акту не зрозуміло які саме фізичні особи можуть надавати безоплатну первинну правову допомогу, особливо приймаючи до уваги той факт, що у чинному законодавстві під фізичною особою розуміється людина [16]. За таких умов п. 3 ч. 1 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» підлягає уточненню в частині конкретизації вимог до фізичних осіб які можуть надавати безоплатну первинну правову допомогу.

Спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги створюються виконавчими органами виконавчих органів сільських, селищних, міських рад а бо за їх пропозиціями, котрі вони вносять на розгляд відповідної ради. Дана установа є юридичною особою публічного права, яка діє на підставі положення, що розробляється на основі Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 28 березня 2012 р. № 483/5 [18]. У п. 5 зазначеного положення закріплені основні завдання спеціалізованої установи з надання безоплатної правової допомоги: «забезпечення доступу до інформування особи про її права і свободи, порядок їх реалізації та відновлення у разі їх порушення, а також порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб» [18]. Окрім розгляду звернень осіб про надання первинної правової допомоги та надання відповідних правових послуг у її межах, така установа щоквартально звітує підпорядкованому органу (яким вона була утворена) про кількість звернень і категорії осіб які з ними звернулись, а також інформує населення про можливість отримання безоплатної первинної правової допомоги шляхом розміщення таких відомостей в засобах масової інформації та на веб-сайтах.

На місцеві центри з надання безоплатної правової допомоги покладено обов'язок щодо організації роботи дистанційних та мобільних консультаційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги (пп. 8, 10 п. 13 Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги затвердженого наказом Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 р. № 967/5 [9]). Дистанційний пункт надання безоплатної правової допомоги, на відміну від мобільного має постійне місце локалізації, оскільки є «точкою доступу до безоплатної правової допомоги, що функціонує на постійній основі за визначеним графіком в приміщенні установи, організації, закладу для громадян, які мають потребу в безоплатній правовій допомозі, але в силу різних причин (географічна віддаленість, відсутність вільного часу тощо) не мають можливості її отримати, звернувшись безпосередньо до місцевого центру або бюро правової допомоги» [19]. У свою чергу, мобільні пункти – це «це точка доступу

до безоплатної правової допомоги, що діє за визначеним місцевим центром графіком для забезпечення потреби в безоплатній допомозі громадянам, що проживають / перебувають у територіально віддалених від місцевого центру населених пунктах або у спеціалізованих установах (госпіталях, пансіонатах, геріатричних установах тощо) шляхом здійснення виїзних прийомів» [19].

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що система суб'єктів надання безоплатної первинної правової допомоги складається з органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних і фізичних осіб, а її зміст є відображенням наступної структури взаємопов'язаних елементів: 1) громадські приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги (утворені при Головних територіальних управліннях юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі, а також інших центральних і місцевих органах виконавчої влади); 2) територіальні громади; сільські, селищні, міські ради та виконавчі органи (юридичні департаменти чи відділи); старости; районні, районні в містах та обласні ради та інші органи самоорганізації населення; 3) спеціалізовані установи з надання безоплатної правової допомоги; 4) юридичні особи приватного права (непідприємницькі товариства, установи, приватні підприємства та підприємства колективної власності, їх відокремлені підрозділи, зокрема філії та представництва); 5) регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги; 6) дистанційні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 7) мобільні консультаційні пункти доступу до безоплатної правової допомоги; 8) фізичні особи.

Водночас створення суб'єктів надання безоплатної правової допомоги, зокрема первинної, не може забезпечити надання безоплатної правової допомоги, адже для цього визначені суб'єкти повинні мати комплекс законодавчо встановлених прав і обов'язків, які зможуть забезпечити цими суб'єктами виконання поставлених перед ними завдань. Відповідно перспективний напрям подальших наукових пошуків становить окреслення та розкриття змісту компетенції суб'єктів надання безоплатної правової допомоги.

Список використаних джерел:

1. План дій щодо реалізації положень Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр. Рада з питань судової реформи. URL: http://sudovareforma.org/institution/ strategy/#plan (дата звернення: 18.09.2019).

2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

3. Колпаков В.К. Организационно-правовые аспекты деятельности аппаратов БХСС : учебное пособие. Киев : НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1989. 132 с.

4. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2006. 200 с.

5. Польська М.О. Суб'єкти відносин безоплатної правової допомоги в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2 (99). С. 76–85.

6. Заборовський В.В. Адвокат як суб'єкт надання правової (професійної правничої) допомоги. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 248–250.

7. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 р. № 3460-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 51. Ст. 577.

8. Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції: постанова Кабінету Міністрів України від 06 червня 2012 р. № 504. *Офіційний вісник України*. 2012. № 43. Ст. 1668.

9. Про затвердження Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 02 липня 2012 р. № 967/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 50. Ст. 2002.

10. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції : постанова Кабінету Міністрів України від 09 жовтня 2019 р. № 870. *Офіційний вісник України*. 2019. № 84.

11. Про затвердження Положення про міжрегіональні управління Міністерства юстиції України : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2011 р. № 1707/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 49. Ст. 1984.

12. Офіційний веб-сайт Регіонального центру з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Сумській області. URL: https://sumy.legalaid.gov.ua/ua/personnel?id=1325:bezoplatna-pravova-dopomoha-pytannya-ta-vidpovidi (дата звернення: 27.09.2019).

13. Про затвердження Порядку роботи громадської приймальні з надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 21 вересня 2011 р. № 3047/5. *Офіційний вісник України*. 2011. № 75. Ст. 2819.

14. Офіційний веб-сайт Головного територіального управління юстиції у Харківській області. URL: http://justic.kh.ua/page241/ (дата звернення: 30.09.2019).

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

16. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

17. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

18. Про затвердження Типового положення про установу з надання безоплатної первинної правової допомоги : наказ Міністерства юстиції України від 28 березня 2012 р. № 483/5. *Офіційний вісник України*. 2012. № 26. Ст. 1000.

19. Про затвердження Порядку організації роботи дистанційних та мобільних консультаційних пунктів доступу до безоплатної правової допомоги: наказ Координаційного центру з надання правової допомоги від 31 березня 2017 р. № 140. *Офіційний веб-сайт Координаційного центру з надання правової допомоги.* URL: https://www.legalaid.gov.ua/images/legislation/nakaz%20140.pdf (дата звернення: 14.10.2019).

МАЙОРОВ В. В.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.28

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З НАСЕЛЕННЯМ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА

У статті проаналізовано питання щодо удосконалення адміністративно-правового регулювання взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства.

Обґрунтовується, що для ефективного виконання завдань, які покладені на поліцію, Національна поліція України вступає у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. У своїй діяльності поліція може вдаватися до застосування методів координації, що використовуються з метою узгодження забезпечувальних дій з іншими правоохоронними органами, а також між різними структурними підрозділами Національної поліції. Таким чином, взаємодія та координація є необхідною та важливою частиною роботи Національної поліції, в т. ч. у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Зроблено висновок, що діяльність поліції, заснована на співпраці з населенням, громадою та громадянами і спрямована на попередження правопорушень і злочинів, є нагальною потребою сьогодення. Одним зі способів вирішення цього завдання є вдосконалення взаємодії поліції з населенням, що є запорукою довіри населення до поліції. Впровадження в діяльність поліції, новітніх форм взаємодії має бути спрямоване на покращення співробітництва поліції та громадськості, підвищення ефективності роботи поліції. Головними у цьому аспекті є ініціатива, бажання змін і чітке розуміння керівниками поліції та поліцейськими, що налагоджена взаємодія поліції в усіх напрямах діяльності є запорукою відтворення довіри населення до поліції, зниження рівня правопорушень і злочинів.

Тому органи Національної поліції України зобов'язані постійно взаємодіяти з населенням на засадах партнерства, здійснювати інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями, керівниками органів місцевого самоврядування, а також відпрацьовувати взаємодію керівників територіальних органів Національної поліції між собою та взаємодію поліції з громадськістю.

Ключові слова: *поліція, Національна поліція, громадськість, взаємодія, координація, адміністративно-правове регулювання.*

Mayorov V. V. Ways to improve the administrative and legal regulation of police-public interaction on partnership

The article analyzes the issues of improving the administrative and legal regulation of police interaction with the population on the basis of partnership.

It is substantiated that in order to effectively accomplish the tasks assigned to the police, the National Police of Ukraine cooperates with other state bodies, local

self-government bodies, legal entities and individuals. In their activities, the police may resort to coordination methods used to coordinate interventions with other law enforcement agencies, as well as between the various structural units of the National Police. Thus, interaction and coordination is a necessary and important part of the work of the National Police, including in the areas of protection of human rights and freedoms, interests of society and the state, combating crime, maintaining public security and order.

It is concluded that the activities of the police, which is based on cooperation with the population, the community and citizens and is aimed at preventing offenses and crimes, is an urgent need of today. One way to solve this problem is to improve police interaction with the population, which in turn will be a pledge of public confidence in the police. Implementation of the police, new forms of interaction should be aimed at improving the cooperation between the police and the public, increasing the efficiency of the police. Chief in this aspect are the initiative, the desire for change and a clear understanding of the police and police officers that the smooth interaction of the police in all areas of activity is the key to restoring public confidence in the police, reducing the level of offenses and crimes.

Therefore, the bodies of the National Police of Ukraine are obliged to constantly interact with the population on the basis of partnership, to carry out informational interaction with other state authorities of Ukraine, law enforcement bodies of foreign states and international organizations, heads of local self-government bodies, and to work out the interaction of heads of territorial territories themselves and the interaction of the police with the public.

Key words: *police, National Police, public, interaction, coordination, administrative regulation.*

Вступ. Для ефективного виконання завдань, які покладені на поліцію, Національна поліція України вступає у взаємодію з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. У своїй діяльності поліція може вдаватися до застосування методів координації, що використовуються з метою узгодження забезпечувальних дій з іншими правоохоронними органами, а також між різними структурними підрозділами Національної поліції. Таким чином, взаємодія та координація є необхідною та важливою частиною роботи Національної поліції, в т. ч. у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Враховуючи складність, важливість і виняткову соціальну значущість завдань, які вирішуються органами Національної поліції України, вона зобов'язана у своїй діяльності використовувати можливості взаємодії та координації з державними та недержавними організаціями, з громадськістю та інститутами громадянського суспільства для досягнення найбільш ефективного результату.

Підґрунтям обраної тематики стали роботи вітчизняних учених у галузі адміністративного права, котрі досліджували питання взаємодії поліції з іншими органами публічної влади та громадськістю, а саме О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, М.М. Биргеу, В.М. Гаращука, О.Ю. Дрозда, В.О. Заросила, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.Ю. Кондратьєва, С.Ф. Константінова, С.О. Короєда, О.В. Кузьменко, В.І. Курила, М.В. Лошицького, Р.С. Мельника, В.П. Печуляка, М.П. Пихтіна, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, Х.П. Ярмакі та ін. Як бачимо, до вивчення вказаної проблеми вже зверталися багато вчених-правників, але переважна більшість їхніх праць стосувалася відповідної діяльності органів внутрішніх справ і міліції.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз і визначення напрямів взаємодії Національної поліції з інститутами громадянського суспільства, населенням, іншими органами публічної влади для усунення теоретичних і практичних прогалин у вказаному питанні.

Результати дослідження. У науковій літературі триває дискусія з приводу співвідношення таких понять, як «взаємодія» та «координація». В.В. Чумак, провівши аналіз різних

наукових підходів до визначення досліджуваних понять, констатував: під час розкриття змісту поняття «взаємодія» науковці зазначають, що: 1) взаємодія полягає в узгодженні дій її суб'єктів за цілями, часом, місцем проведення, виконавцями і програмою; 2) для взаємодії необхідна наявність не менше двох суб'єктів; 3) під час взаємодії кожен із взаємодіючих суб'єктів (систем) діє в межах наданої йому законодавцем компетенції; 4) суб'єктів взаємодії об'єднує єдина мета щодо виконання спільних завдань [1, с. 162].

Що стосується категорії «координація», то, на думку О.М. Клюєва, це сукупність дій, спрямованих на забезпечення упорядкованого функціонування суб'єкта й об'єкта управління, зокрема узгодженої роботи всіх ланок системи й окремих працівників. На відміну від організації взаємодії, координація здійснюється суб'єктом управління, наділеним владними повноваженнями щодо об'єктів координуючої взаємодії [2, с. 78].

Тобто взаємодія стосується зовнішніх відносин поліції з іншими суб'єктами. Щодо координації, то ці відносини виникають усередині системи управління, між службами та підрозділами поліції під час виконання поставлених завдань.

Правовідносини взаємодії Національної поліції з іншими державними органами, фізичними та юридичними особами можуть бути таких видів: 1) правовідносини, в яких сторони займають рівноправне становище (відсутні зв'язки типу «влади – підпорядкування»); 2) правовідносини, в яких Національна поліція займає керівне, а інша сторона – підпорядковане становище; 3) правовідносини, в яких Національна поліція є підпорядкованим суб'єктом, а інший учасник займає керівне становище [3, с. 103].

Питання організації та здійснення взаємодії поліції врегульовано у законодавстві, що визначає засади такої взаємодії, завдання служб і підрозділів поліції у цій сфері, форми взаємодії тощо.

Якщо звернутися до Закону України «Про Національну поліцію», то у ст. 5 «Взаємодія поліції з органами державної влади та органами місцевого самоврядування» згадується про те, що поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів [4]. Вважаємо, що стаття не несе ніякого змістового навантаження і є по суті відсилочною та не інформативною. Ч. 2 ст. 9 Закону України «Про Національну поліцію» вимагає від поліції «забезпечення постійного інформування органів державної влади й органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку», а ч. 6 цієї ж статті передбачає, що «проекти нормативно-правових актів, які стосуються прав і свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України» [5].

Закон України «Про Національну поліцію» закріплює принципи діяльності поліції: безперервність, верховенство права, взаємодію з населенням на засадах партнерства, дотримання прав і свобод людини, політичну нейтральність, законність, відкритість і прозорість [4].

Одним із принципів діяльності поліції є взаємодія. Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства полягає у здійсненні діяльності в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадянськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямований на задоволення їхніх потреб; ефективність діяльності визначається на основі рівня довіри населення до поліції; оцінювання рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [4].

Принцип взаємодії з населенням на засадах партнерства полягає у здійсненні діяльності в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадянськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямований на задоволення їхніх потреб.

У ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, що:

1. Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм і заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

2. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення й усунення проблем, пов'язаних зі здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності й ефективності здійснення такої діяльності.

3. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності [4].

Аналіз цих нормативно-правових актів дозволяє виділити два напрями взаємодії поліції. Перший – це взаємодія поліції з органами публічної влади. Другий – взаємодія поліції з населенням.

Щодо першого напряму взаємодії, то його реалізація відбувається у таких формах:

− здійснення в межах повноважень, передбачених законом, міжнародного співробітництва, участь у розробленні проектів та укладенні міжнародних договорів України з питань забезпечення публічної безпеки та порядку, а також забезпечення їх виконання;

− здійснення інформаційної взаємодії з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями;

− подання в межах компетенції запитів органам правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів і правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

− направлення звернень у межах своєї компетенції із запитами до органів правопорядку (правоохоронних органів) інших держав або міжнародних організацій поліції відповідно до закону, міжнародних договорів України, установчих актів і правил міжнародних організацій поліції, членом яких є Україна;

− використання баз (банків) даних інших державних органів, здійснення інформаційно-пошукової та інформаційно-аналітичної роботи, а також оброблення персональних даних у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку;

− забезпечення захисту державних і власних інтересів в органах державної влади й органах місцевого самоврядування;

− взаємодія з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення поліцейських, працівників Національної поліції та членів їх сімей;

− участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес і практичну діяльність тощо [3].

Щодо взаємодії поліції з населенням, то тут основним суб'єктом взаємодії виступає дільничний офіцер поліції.

Основні завдання дільничного офіцера поліції у цій сфері регламентуються Наказом Міністерства внутрішніх справ України № 650 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», а саме:

1) діяльність, що ґрунтується на принципі взаємодії з населенням на засадах партнерства та має на меті співпрацю з громадянами, громадськими організаціями, установами, підприємствами різних форм власності;

2) взаємодія з органами державної влади та місцевого самоврядування, населенням й утвореними відповідно до чинного законодавства громадськими формуваннями з охорони громадського порядку;

3) виконання завдань, спрямованих на дотримання прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави;

4) ужиття заходів для взяття на облік осіб, щодо яких здійснюється превентивна робота, підтримання в актуальному стані інформаційних підсистем єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ;

5) співпраця з групами реагування патрульної поліції щодо застосування превентивних заходів стосовно осіб, які схильні до вчинення правопорушень та / або перебувають на превентивних обліках поліції;

6) інформування чергової частини органу (підрозділу) поліції в разі отримання від населення відомостей про осіб, котрі мають наміри вчинити кримінальні правопорушення або їх учинили, розшукуваних злочинців, осіб, які зникли безвісти;

7) організація та контроль діяльності помічника дільничного офіцера поліції, що полягає у плануванні роботи, наданні відповідних доручень і навчанні методики й тактики роботи на поліцейській дільниці, перевірці якості, повноти й об'єктивності складених ним матеріалів;

8) підтримання професійного рівня через навчання в системі службової підготовки та самопідготовки [6].

Також взаємодія Національної поліції з громадськістю в різних сферах і напрямах її діяльності здійснюється через відповідні громадські ради, які утворюються при Міністерстві внутрішніх справ. Для спільної з Національною поліцією охорони публічного порядку можуть утворюватися громадські формування відповідно до Закону України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону».

Однією із форм взаємодії поліції з громадськістю й органами місцевого самоврядування можна вважати впровадження проекту «Поліцейський офіцер громади».

Проект «Поліцейський офіцер громади» – це наступний крок у реформі Національної поліції. Його основна ціль – забезпечити кожну територіальну громаду окремим офіцером, який не тільки працюватиме на території цієї громади, але й житиме там. Його головне завдання – орієнтуватися на потреби місцевого населення, підтримувати постійний контакт із мешканцями, щоденно забезпечувати порядок на своїй території, своєчасно реагувати на проблеми громади та запобігати вчиненню правопорушень.

Проект спрямований на надання професійних поліцейських послуг у невеликих населених пунктах, що полягає не лише у реагуванні на вчинення правопорушення, а й насамперед у забезпеченні захисту та безпеки громади, задоволенні її потреб. Загалом на території області створено 20 об'єднаних територіальних громад, 14 із яких вже виявили бажання залучити дільничних, що будуть працювати і жити на їхній території. Будемо сподіватися, що у майбутньому й інші шість громад долучаться до цієї роботи [7]. Основним нововведенням є те, що, якщо поліцейський офіцер громади стане повноправним представником своєї громади (яка візьме на себе частину фінансової підтримки його роботи), то і звітуватиме він не тільки перед керівником місцевого органу поліції, але й перед самою громадою.

Реалізація цього проекту передбачає вирішення багатьох завдань. Наприклад, сьогодні діяльність дільничних офіцерів поліції не завжди є ефективною через брак кадрів, відсутність технічних і транспортних засобів, неналежні умови праці, значні розміри територій обслуговування, кількість поселень, що, звичайно, значно ускладнює протидію злочинності на селі. Як наслідок, знижується оперативність реагування на інформацію про вчинені в сільській місцевості злочини, ускладнюється робота щодо їх розкриття. Опитуванням населення в сільській місцевості встановлено, що громада готова до співпраці з поліцією, тому що прагне до покращення свого життя, добробуту й безпеки, попередження та припинення правопорушень. Стосовно позиції дільничних офіцерів поліції підтверджується думка про необхідність налагодження взаємодії, впровадження нових форм співпраці з населенням, підвищення професійного рівня працівників поліції, акцентування уваги на превентивних заходах.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що діяльність поліції, заснована на співпраці з населенням, громадою та громадянами і спрямована на попередження правопорушень і злочинів, є нагальною потребою сьогодення. Одним із способів вирішення цього завдання є вдосконалення взаємодії поліції з населенням, що є запорукою довіри населення до поліції.

Впровадження в діяльність поліції новітніх форм взаємодії має бути спрямоване на покращення співробітництва поліції та громадськості, підвищення ефективності роботи поліції. Головними у цьому аспекті є ініціатива, бажання змін і чітке розуміння керівниками поліції та поліцейськими того, що налагоджена взаємодія поліції в усіх напрямах діяльності є запорукою відтворення довіри населення до поліції, зниження рівня правопорушень і злочинів.

Тому органи Національної поліції України зобов'язані постійно взаємодіяти з населенням на засадах партнерства, здійснювати інформаційну взаємодію з іншими органами державної влади України, органами правопорядку іноземних держав і міжнародними організаціями, керівниками органів місцевого самоврядування, а також відпрацьовувати взаємодію керівників територіальних органів Національної поліції між собою та взаємодію поліції з громадськістю.

Список використаних джерел:

1. Чумак В.В. Взаємодія та координація між суб'єктами охорони державного кордону. *Право і безпека*. 2011. № 2 (39). С. 161–165.
2. Клюєв О.М. Проблеми розмежування понять «координація» і «взаємодія» в управлінській науці та практичній діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2011. № 3 (40). С. 76–80.
3. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. … канд. юрид. наук. Суми, 2017. С. 218.
4. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19/paran5#n5.
5. Власенко Д.В. Національна поліція України: адміністративно-правові аспекти формування і розвитку. Дис. …кан-та юрид.наук, Київ, 2019. с. 255.
6. Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції / Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України від 28.07.2017 № 650. URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-17
7. Офіційний сайт Національної поліції. URL: https://www.npu.gov.ua.

МАРЦИНКЕВИЧ С. А.,
аспірант
(Хмельницький університет управління та права)

УДК 347.998.85
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.29

ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАПОДІЯНИХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК, НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проаналізовано питання щодо відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову в адміністративному судочинстві.

Акцентовано увагу на тому, що відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, здійснюється виключно за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися судом.

Наголошено на важливості з'ясування питання про необхідність доведення повного складу правопорушення у разі відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову. Відзначено, що самі по собі дії позивача з ініціювання вжиття заходів забезпечення позову не можуть мати результатом спричинення відповідачу або іншій пов'язаній особі збитків без винесення судом ухвали про вжиття таких заходів.

Зроблено висновок про те, що позиція Верховного Суду щодо підстав відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, включає багато оціночних понять, тому її реалізація буде мати наслідком формування спірної судової практики щодо підстав відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову.

Аргументовано, що закріплення в адміністративному процесуальному законодавстві строку, протягом якого можна звернутися до суду із позовом про стягнення збитків, завданих забезпеченням позову, є неконструктивним із огляду на те, що збитки можуть мати місце і після спливу тривалого часу після скасування заходів забезпечення позову.

Обґрунтовано, що для відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, необхідно довести виключно факт наявності відповідних збитків і їх розмір, встановити обставини, про які йдеться у ч. 1 ст. 158 Кодексу адміністративного судочинства України, та причинний зв'язок між вжитими заходами забезпечення позову та збитками. Встановлення вини особи, яка ініціювала вжиття судом заходів забезпечення позову, та характеру її дії не вимагається.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, відшкодування збитків, забезпечення позову, правопорушення, суд, правопорушення, вина.*

Martsynkevych S. A. Compensation for damages caused by securing a claim in administrative proceedings: grounds, order, directions of improvement

The article deals with the issues of compensation for damages caused by securing a claim in administrative proceedings.

Attention is drawn to the fact that the compensation for the damage caused by the security of the claim is carried out solely at the expense of the person whose statement such measures of the claim were taken by the court.

The importance of clarifying the issue of the need to prove the full composition of the offense in the event of damages caused by the security of the claim is emphasized. It is noted that the actions of the plaintiff in initiating the enforcement of the claim cannot in themselves result in causing damage to the defendant or other related person without the court ordering such measures.

It is concluded that the position of the Supreme Court on the grounds for damages caused by the security of the claim involves many valuation concepts, so its implementation will result in the formation of controversial case law on the grounds for damages caused by the security of the claim

It is argued that the fixing in the administrative procedural legislation of the period during which it is possible to appeal to the court with a claim for damages caused by the security of the claim is not constructive, since the losses may take place even after the expiry of the measures for securing the claim.

It is substantiated that in order to recover damages caused by securing a claim, it is necessary to prove only the fact of the existence of the corresponding damages and their amount, to establish the circumstances referred to in part one of Article 158 of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and the causal link between the measures taken to secure the claim and the damages. It is not necessary to establish the guilt of the person who initiated the action to secure the claim and the nature of its action.

Key words: *administrative justice, damages, claim, offense, court, offense, guilt.*

Вступ. Інститут забезпечення позову виступає гарантією поновлення порушених прав і задоволення законних інтересів позивача і завжди відображається на стані діяльності відповідача в адміністративній справі. Забезпечення позову є охороним заходом, який має захистити права позивача та не допустити порушення прав та інтересів інших учасників судового провадження [1, с. 28]. Поряд із цим стан адміністративного процесуального законодавства

щодо забезпечення позову не дозволяє виключати випадки неправомірного вжиття заходів забезпечення позову, а отже, порушення прав і законних інтересів інших учасників справи.

У світлі наведеного заслуговує підтримки позиція Н.В. Іванюти про те, що дія принципу рівності у забезпеченні позову має гарантувати відповідачу захист його прав при вжитті заходів до забезпечення позову й унеможливити необґрунтоване обмеження прав відповідача, спричинення збитків або настання інших несприятливих наслідків [2, с. 188]. У продовження цього О.Ю. Волченко наголошує на важливості створення для відповідача можливості реалізації права на судовий захист у процесі застосування в інтересах позивача заходів забезпечення позову та гарантій їх дії [3, с. 200]. Одним із способів захисту прав осіб, пов'язані із вжиттям заходів забезпечення позову, є відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову.

Правовою основою відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, в адміністративному судочинстві є норми Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАСУ) [4] та Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), положення яких щодо порушеного питання містять низку недоліків і потребують уточнення.

У науці окремі аспекти, що стосуються відшкодування збитків, неодноразово досліджувалися багатьма авторами, зокрема А.Г. Бобковою, Г. Бугою, Н.В. Іванютою, В.І. Новошицькою, однак відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову в адміністративному судочинстві, не були предметом окремого дослідження.

Постановка завдання. Вищезазначене свідчить про актуальність теми дослідження, метою якого є розробка пропозицій щодо відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову в адміністративному судочинстві.

Результати дослідження. Найбільш складним способом захисту прав осіб, які пов'язані із вжиттям заходів забезпечення позову в адміністративному судочинстві, є відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову. Цей спосіб захисту яскраво ілюструє рівність позивача та відповідача у користуванні правом на судовий захист. Відшкодування шкоди, заподіяної забезпеченням позову, є способом захисту прав та інтересів і одночасно формою юридичної відповідальності.

Н.В. Іванюта слушно наголошує, що наявність у відповідача права на відшкодування збитків і настання внаслідок цього для позивача несприятливих наслідків у певних випадках має мінімізувати випадки зловживання позивачем правом на забезпечення позову [2, с. 190].

Право на таке відшкодування мають відповідач або інша особа, чиї права або охоронювані законом інтереси порушені внаслідок вжиття заходів забезпечення позову за винятком таких осіб, які є суб'єктами владних повноважень (ст. 158 КАСУ).

Згідно із ч. 1 ст. 158 КАСУ відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, здійснюється за рахунок особи, за заявою якої такі заходи забезпечення позову вживалися судом. Вважаємо такий підхід правильним і таким, що потребує певного уточнення. Зокрема, може постати питання про відповідальність судді за неправомірне вжиття заходів забезпечення позову. Схвальна відповідь на поставлене питання виключається в силу положень Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 01 грудня 1994 р. № 266/94, яким передбачено відповідальність суду за незаконні процесуальні дії, що вчиняються в рамках кримінального процесу або дії, пов'язані із притягненням до відповідальності за адміністративне правопорушення [5]. Не виключаємо можливість притягнення судді до відповідальності за винесення неправосудного рішення, що жодним чином не гарантує відшкодування потерпілій стороні збитків, які спричинені забезпеченням позову, та взагалі є маловірогідним із огляду на складність трактування терміна «неправосудне рішення».

Важливим аспектом реалізації положень ст. 158 КАСУ є визначення підстав відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову. Так, відповідно до ч. 1 ст. 158 КАСУ право на відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, у вищезазначених осіб виникає у разі:

– залишення позову без розгляду;

– закриття провадження у справі у зв'язку із відмовою позивача від позову та на підставі того, що є такі, що набрали законної сили, постанова чи ухвала суду про закриття провадження у справі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;

– ухвалення рішення суду щодо повної або часткової відмови у задоволенні позову.

Водночас норми матеріального права підставами застосування відповідальності у формі відшкодування збитків визначають правопорушення.

Вищенаведене зумовлює виникнення питання про необхідність доведення повного складу правопорушення у разі відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову.

Положення ЦК України та Господарського кодексу України дозволяють стверджувати, що відшкодування шкоди є одним із видів цивільно-правової та господарсько-правової відповідальності, для застосування яких необхідна наявність всіх елементів складу правопорушення, а саме протиправної поведінки, дії чи бездіяльності особи; шкідливого результату такої поведінки – збитків, їх наявності та розміру; причинного зв'язку між протиправною поведінкою та збитками; вини особи, котра заподіяла шкоду.

Протиправною поведінкою є дія чи бездіяльність особи, результатом якої є настання збитків, тобто ініціювання позивачем вжиття заходів до забезпечення позову. Самі по собі дії позивача з ініціювання вжиття заходів забезпечення позову не можуть мати результатом спричинення відповідачу або іншій пов'язаній особі збитків без винесення судом ухвали про вжиття таких заходів. Із цього приводу Верховний Суд відзначає, що «особливістю такої відповідальності є опосередкований характер завдання шкоди, оскільки самі процесуальні дії, які безпосередньо завдають шкоди, вчиняє суд (накладає арешт і забороняє вчиняти певні дії), однак до відповідальності притягується особа, за ініціативою якої судом були вчиненні такі дії» [6]. Поряд із цим Верховний Суд не спростовує значення характеру дії позивача щодо ініціювання забезпечення позову, про що йдеться далі.

І. Приходько пропонує замість стягнення збитків надання таким особам компенсації, для виплати якої відсутня необхідність доведення повного складу правопорушення, що певною мірою дозволить відшкодувати матеріальні втрати особи, яка постраждала від дії заходів забезпечення позову [7, с. 10]. Таку пропозицію важко підтримати, зважаючи на те, що по суті відшкодування збитків і є видом грошової компенсації.

Щодо такої складової частини правопорушення, як вина, варто відзначити таке. Г.С. Буга стверджує, що для відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, у процесуальному законі встановлені винятки із загального правила, встановленого нормами матеріального права, зокрема відшкодування таких збитків має здійснюватися незалежно від вини [8, с. 18].

Верховний Суд у постанові від 19 лютого 2020 р. у справі № 200/10900/18 висловив позицію про те, що у правовідносинах із відшкодування шкоди діє презумпція вини завдавача шкоди, поряд із цим відзначив таке: «У цій категорії справ принцип вини трансформується через принцип добросовісності. Недодержання принципу добросовісності перетворюється на винну поведінку, оскільки протиправне порушення суб'єктивних цивільних прав особи є прямим наслідком дій зобов'язаної особи, яка, виходячи з конкретних обставин, могла усвідомлювати характер своїх дій як таких, що можуть завдати шкоди» [6]. Із огляду на окреслену позицію Верховний Суд визначає, що підставами й умовами застосування цієї відповідальності є такі факти: «1) добросовісність / недобросовісність дій при заявлені клопотань про забезпечення позову; 2) зловживання / не зловживання правом; 3) підстави відмови у пред'явленому позові, тобто чи був намір завдати збитки відповідачу, чи було зловживання при заявлені клопотання про забезпечення позову» [6].

Наведена позиція Верховного Суду включає багато оціночних понять, тому її реалізація, швидше за все, стане причиною формування суперечливої судової практики щодо підстав відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову. Наприклад, достовірно встановити, чи мав позивач намір завдати відповідачу збитки, коли ініціював вжиття судом заходів

забезпечення позову, є майже неможливим. Більш того, незрозуміло, як мають впливати підстави відмови у задоволенні позову на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову у цій справі.

Враховуючи наведене, вважаємо, що право на відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, має ґрунтуватися на прямій вказівці закону (ч. 1 ст. 158 КАСУ). Значення для відшкодування шкоди, завданої забезпеченням позову, має мати сутність остаточного рішення у справі, які вказані у ст. 158 КАСУ, факт наявності збитків, їх розмір і причинний зв'язок між вжитими заходами забезпечення позову та збитками.

Впровадження такого підходу має своє ризики. Так, розглядаючи порушене питання, Е.З. Ламазов слушно наголошує на тому, що такі підстави для відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, з одного боку, перешкоджають зловживанню правом на забезпечення позову, а з іншого – дозволяють стягнути з особи збитки навіть у тому разі, коли відповідні дії ініціатора вжиття заходів забезпечення позову були правомірними та відсутня його вина у понесенні відповідачем або іншими пов'язаними особами таких збитків [9, с. 68].

Звісно, вчений має рацію, не можна виключати випадки безпідставного стягнення збитків із позивачів, зважаючи на колізійність законодавства, вагому частку оціночних понять у нормативно-правових актах і корупційну складову частину. Поряд із цим не варто виключати і реальне зловживання позивачем правом на забезпечення позову та подання до суду завідомо безпідставних позовів. Зважаючи на наявність у позивача права двічі оскаржити рішення суду, яким йому було відмовлено у позові у вищі судові інстанції, запропонований підхід до підстав відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, видається виправданим.

Продовжуючи дослідження, варто звернути увагу на те, що КАСУ передбачено відшкодування саме збитків, визначення складу та розміру яких є непростою справою та повною мірою може бути досліджено тільки в рамках самостійного дослідження.

Відповідно до ст. 22 ЦК України, збитками є втрати, яких особа зазнала у зв'язку зі знищенням або пошкодженням речі, а також витрати, які особа зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (реальні збитки); доходи, які особа могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (упущена вигода) [11]. І. Новошицька слушно наголошує, що заподіяння збитків завжди виявляється у зменшенні майнових активів та / або немайнових активів управненої сторони [10, с. 128].

Враховуючи специфіку цього способу захисту прав, вважаємо більш прийнятним до складу таких збитків відносити не витрати, які особа понесла для відновлення свого права, а витрати, які вона була змушена понести у зв'язку із дією заходів забезпечення позову. Такий підхід підтверджується судовою практикою. Зокрема, у справі № 200/10900/18, в рамках якої в порядку забезпечення позову було заборонено вчинення дії щодо проведення підготовчих до будівництва робіт і виконання будівельних робіт, до складу таких збитків було включено витрати замовника будівництва, сплачені ним генеральному замовнику у зв'язку із простоєм, витрати на охорону об'єкта будівництва [6]. Допускаємо можливим включення до складу збитків витрат, пов'язаних із сплатою орендних платежів за нерухомість або обладнання, яким був позбавлений права користуватися внаслідок забезпечення позову, штрафних санкцій за будь-яким договором, умови якого суб'єкт був позбавлений можливості виконати в строк через дію певних заходів забезпечення позову тощо.

Як слушно відзначають фахівці, розмір збитків залежить від великої кількості об'єктивних і суб'єктивних показників, що є наслідком складності розрахунку їх розміру [12, с. 18].

Сьогодні щодо деяких сфер суспільних правовідносин затверджено відповідні методики. Зокрема, Методика обчислення вартості машино-дня та збитків від простою машин, затверджена Постановою КМУ від 12 липня 2004 р. № 885 [13]; Методика визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного заняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу, затверджена Постановою КМУ від 25 липня 2007 р.

№ 963 [14]; Порядок визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії, затверджений Постановою КМУ від 8 лютого 2006 р. № 122 [15]; Методика обчислення розміру збитків від забруднення нафтою, затверджена Постановою КМУ від 26 квітня 2003 р. № 631 [16]. У разі відсутності відповідної методики для обрахування розміру збитків варто орієнтуватися на норми ЦК України, ГК України та інші закони та підзаконні нормативно-правові акти [10, с. 187].

Звісно, найбільш складним і майже не регламентованим є визначення розміру збитків у формі втраченої вигоди. Відповідно до позиції Верховного Суду втрачена вигода є не абстрактними доходами, а реальними, тобто тими, які б могли бути реально отримані; позивач має довести, що він міг і повинен був отримати визначені доходи, і тільки неправомірні дії відповідача стали єдиною і достатньою причиною, яка позбавила його можливості отримати прибуток [17]. Щодо відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову в адміністративному судочинстві, варто говорити про втрату доходів, отримання яких можливо підтвердити договорами.

В.І. Новошицька пропонує задля надання суб'єктам можливості стягнути збитки в повному розмірі обчислення розміру завданих збитків визначати з урахуванням встановленого індексу інфляції [10, с. 203]. Така пропозиція уявляється слушною та заслуговує на підтримку.

КАСУ не обмежує строк, протягом якого можна звернутися до суду із позовом про стягнення збитків, завданих забезпеченням позову. Н.В. Іванюта вважає доцільним встановлення таких строків, проте конкретні строки не пропонує [2, с. 190]. Реалізацію такої пропозиції важко підтримати, адже такі збитки можуть мати місце і після спливу тривалого часу після скасування забезпечення позову. Наприклад, у разі заборони здійснення дії щодо проведення будівельних робіт можуть бути значно затримані строки закінчення будівництва та введення в експлуатацію, і тільки після здачі об'єкта в експлуатацію інвестори або замовники будівництва можуть пред'явити вимоги про сплату штрафних санкцій. Хоча не варто виключати, що, крім вжиття заходів забезпечення позову, на затримку здачі об'єкта в експлуатацію можуть вплинути й інші фактори.

Закінчуючи аналіз, відзначимо, що відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову здійснюється шляхом пред'явлення окремого позову за загальними правилами розгляду справ в адміністративному судочинстві.

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що для відшкодування збитків, заподіяних забезпеченням позову, необхідно довести виключно факт наявності відповідних збитків і їх розмір, встановити обставини, про які йдеться у ч. 1 ст. 158 КАСУ, і причинний зв'язок між вжитими заходами забезпечення позову та збитками. Встановлення вини особи, яка ініціювала вжиття судом заходів забезпечення позову та характеру її дії, не вимагається.

Внесення зазначених уточнень у ст. 158 КАСУ сприятиме формуванню однакової практики застосування адміністративними судами законодавства щодо відшкодування збитків, завданих забезпеченням позову, і дасть можливість суб'єктам, права яких порушено безпідставним забезпеченням позову, стягнути збитки у повному обсязі.

Список використаних джерел:

1. Юсупов Т.Б. Обеспечение иска в арбитражном и гражданском процессе : монография. Москва : МГУ им. М.В. Ломоносова, 2005. 165 с.

2. Іванюта Н.В. Захист та гарантії прав відповідача в процесі реалізації забезпечення позову в господарському судочинстві. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 188–191.

3. Волченко О.Ю. Защита прав ответчика при принятии мер по обеспечению иска в гражданском судопроизводстве России и Германии. *Труды Института государства и права РАН*. 2011. № 5. С. 199–207. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/zaschita-prav-otvetchika-pri-prinyatii-mer-po-obespecheniyu-iska-v-grazhdanskom-sudoproizvodstve-rossii-i-germanii (дата звернення: 14.03.2020).

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV (у редакції Закону від 03 жовтня 2017 р. № 2147). *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст. 436.

5. Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду : Закон України від 01 грудня 1994 р. № 266/94. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 1. Ст. 1.

6. Постанова Верховного суду від 19 лютого 2020 р., судова справа № 200/10900/18-ц. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/87793867 (дата звернення: 16.03.2020).

7. Приходько И. Изменения в АПК РФ: плюсы и минусы нового регулирования. *Хозяйство и право*. 2009. № 9. С. 3–25.

8. Буга Г.С. Забезпечення позову в цивільному процесуальному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Харк. нац. ун-т. внутр. справ. Харків, 2012. 21 с.

9. Ламазов Э.З. Компенсация в связи с обеспечением иска в арбитражном процессе: проблемы теории и практики применения. *Отечественная юриспруденция*. 2016. № 10 (12). С. 65–68. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kompensatsiya-v-svyazi-s-obespecheniem-iska-v-arbitrazhnom-protsesse-problemy-teorii-i-praktiki-primeneniya (дата звернення: 16.03.2020).

10. Новошицька В.І. Відшкодування збитків у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Донецький нац. ун-т ім. Василя Стуса. Вінниця, 2017. 288 с.

11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 40. Ст. 356.

12. Бобкова А.Г., Бобков В.Л. К вопросу о расчете убытков, причиненных органами государственной власти субъектам хозяйствования. *Розвиток господарсько-правового забезпечення сучасної економіки* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 27 жовтня 2006 р.) Ч. II. Донецьк : Норд-пресс, 2006. С. 17–19.

13. Про затвердження Методики обчислення вартості машино-дня та збитків від простою машин : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 липня 2004 р. № 885. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/885-2004-п (дата звернення: 16.03.2020).

14. Про затвердження Методики визначення розміру шкоди, заподіяної внаслідок самовільного зайняття земельних ділянок, використання земельних ділянок не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 963. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/963-2007-%D0%BF (дата звернення: 16.03.2020).

15. Про затвердження Порядку визначення розміру і відшкодування збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 р. № 122. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/122-2006-%D0%BF (дата звернення: 16.03.2020).

16. Про затвердження Методики обчислення розміру збитків від забруднення нафтою : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 631. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/631-2003-п (дата звернення: 16.03.2020).

17. Постанова Верховного суду від 27 лютого 2019 р., судова справа № 910/24412/16. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/80366513 (дата звернення: 16.03.2020).

ПАСЄКА О. Ф.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
і кримінології
факультету № 1
*(Інститут з підготовки фахівців
для підрозділів Національної поліції
Львівського державного університету
внутрішніх справ)*

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.30

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНЕ З КОРУПЦІЄЮ», «КОРУПЦІЙНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ» ТА «КОРУПЦІЙНИЙ ЗЛОЧИН»

Досліджуються положення чинного законодавства України в частині визначення змісту понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупційний злочин».

Визначено спільні та відмінні ознаки нормативних визначень цих понять. Наголошено на відповідних розбіжностях щодо законодавчого закріплення схожих за своїм змістом понять.

Проаналізовано доктринальні підходи науковців до розуміння змісту понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупційний злочин», а також особливостей їх розмежування.

Звертається увага на певну надмірність у кількості юридичних понять, які так чи інакше пов'язані із корупційними діяннями, що не лише не полегшує правозастосовну практику, а й, навпаки, зумовлює ряд проблем для відповідних правоохоронних і судових органів.

Встановлено проблеми, які виникають у теорії адміністративного та кримінального права України щодо визначення змісту цих понять, а також проблем, пов'язаних із практикою застосування положень Закону України «Про запобігання корупції», Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу щодо відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Визначено проблеми, пов'язані зі співвідношенням змісту понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупційний злочин» і змістом адміністративних і кримінально-караних діянь, які до них належать.

Обґрунтовано невідповідність положень Закону України «Про запобігання корупції» положенням інших нормативно-правових актів, які визначають перелік корупційних чи пов'язаних із корупцією діянь.

Доведено, що ознаки, які характеризують такі поняття, як «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційний злочин» не завжди враховуються законодавцем у виділенні з усієї сукупності правопорушень (злочинів) саме тих, які належать чи повинні належати до категорії корупційних. Натомість окремі правопорушення, котрі за своїм характером повинні належати до цієї категорії законодавцем, такими не визнаються.

Запропоновано можливі варіанти вирішення визначених проблем, а також відповідні зміни до законодавства України.

Ключові слова: *адміністративна та кримінальна відповідальність, корупція, правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією, корупційне правопорушення, корупційний злочин.*

Pasyeka O. F. Correlation between the "corruption-related offense", "corruption offense" and "corruption crime" concepts

The provisions of the current legislation of Ukraine regarding the definition of the content of "corruption-related offense", "corruption offense", "corruption crime" concepts are being researched.

Common and distinctive features of the normative definitions of these concepts are identified. Emphasis is placed on the relevant differences in the legislative consolidation of concepts similar in their content.

Doctrinal approaches of scholars to understanding the content of "corruption-related offense", "corruption offense", "corruption crime" concepts, as well as peculiarities in their delineation were analyzed.

Attention is drawn to some redundancy in the number of legal concepts that are in one or another way related to corruption acts, which not only don't facilitate law enforcement practice, but on the contrary causes a number of problems for relevant law enforcement and judicial authorities.

The problems that arise in the theory of administrative and criminal law of Ukraine in determining the content of these concepts, as well as problems related to the practice of applying the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", the Code of Administrative Offenses and the Criminal Code on liability for corruption and corruption-related offenses.

Problems related to the correlation between the content of "corruption-related offense", "corruption offense", "corruption crime" concepts and the content of administrative and criminal offenses related to them were identified.

The inconsistency of the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" with the provisions of other legal acts defining the list of corruption or corruption-related acts were substantiated.

It is proved that features that characterize such concepts as "corruption offense", "corruption-related offense", "corruption crime" are not always taken into account by the legislator when distinguishing from the whole set of offenses (crimes) those who belong or should belong to the category of corrupt. Instead, individual offenses which by their nature must belong to this category are not recognized by the legislator.

Possible options for solving identified problems and corresponding changes to the legislation of Ukraine are offered.

Key words: *administrative and criminal liability, corruption, offenses, corruption-related offenses, corruption offenses, corruption crime.*

Вступ. Протидія корупції є багатоаспектним, складним і тривалим процесом, який залежить від багатьох чинників, у т. ч. якості законодавства. Внесення значної кількості змін у положення т. зв. антикорупційного законодавства у широкому розумінні цього поняття (Закон України «Про запобігання корупції», КУпАП, КК України тощо), з одного боку, викликає припущення про нібито правильний курс держави у цьому напрямі, проте з іншого – прийняті зміни не лише не полегшують правозастосовний процес, а й, навпаки, надзвичайно його ускладнюють і подекуди не витримують жодної критики.

Загалом складається враження, що удосконалення законодавства в нашій державі завжди асоціюється з його термінологічним ускладненням, розширенням та інколи бездумним запозиченням необґрунтованих і неапробованих у наших реаліях положень нормативно-правових актів міжнародних інстанцій чи законодавства зарубіжних держав.

Однак очевидним є той факт, що якість норми закону залежить від простоти та лаконічності її викладу, від розуміння змісту положень цієї норми будь-ким, від відсутності колізій і конкуренції між правовими нормами як одного і того самого нормативно-правового акта, так і актів різних галузей права. І за всієї простоти вказаних аспектів законодавець

щоразу допускає, і мабуть допускатиме, одну і ту ж помилку – приймати новий науково не обґрунтований, зумовлений лише певною ситуацією, закон, який із часом знову продемонструє свою неефективність.

Звісно, ставити перед собою завдання прийняти ідеальний закон – це утопія. Такого в принципі бути не може. Однак поставити завдання максимально лаконічно та зрозуміло викласти норму, яка регулюватиме правовідносини між багатьма суб'єктами та не суперечитиме положенням інших нормативно-правових актів, цілком можливо.

Яскравим прикладом вказаних вище проблем є положення законодавства, яке регламентує протидію корупції, адже труднощі виникають уже у визначенні змісту, як видається, основоположних понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупційний злочин» і їх співвідношення.

Загалом визначенню змісту цих понять щодо тих чи інших аспектів присвятили свої праці такі автори, як: Є. Алісова, К. Бугайчук, В. Гедульянов, О. Захарчук, О. Дудоров, Д. Йосифович, Г. Крайник, О. Марін, В. Мартиновський, М. Мельник, В. Настюк, В. Трепак, О. Ткаченко, А. Савченко, М. Хавронюк, О. Шевчук, Л. Шестопалова, М. Шуп'яна.

Із цього приводу, попри загалом належний рівень теоретичної розробки визначення змісту таких понять, як «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», «корупційний злочин», слід наголосити на тому, що окремі аспекти ще не вирішені, а тому зумовлюють необхідність подальших ґрунтовних пошуків у цій сфері.

Постановка завдання. Дослідження положень законодавства України в частині визначення понять «правопорушення, пов'язане з корупцією», «корупційне правопорушення», а також «корупційний злочин»; визначення характерних спільних і відмінних ознак вказаних понять; встановлення окремих теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із визначенням і розумінням змісту цих понять, а також обґрунтування можливих способів їх вирішення.

Результати дослідження. Для ефективної протидії корупційним проявам, безумовно, необхідно мати якісний, у т. ч. законодавчий, інструментарій, який дає змогу не лише притягувати до відповідальності корупціонерів, а й забезпечувати діяльність т. зв. антикорупційних інстанцій в межах чинного законодавства, особливо з огляду на положення Конституції України.

На перший погляд, складається враження, що з цим у нашій державі все гаразд, адже діє Закон України «Про запобігання корупції», який визначає поняття «корупційного правопорушення», «корупції», «правопорушення, пов'язаного з корупцією»; Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачає окремий розділ зі складами правопорушень, пов'язаних із корупцією; внесено зміни до положень Кримінального кодексу України (далі – КК України) щодо визначення поняття корупційних злочинів. Однак, занурившись у зміст цих понять, стає очевидним, що це не так.

Як справедливо відзначає М. Хавронюк, єдність правозастосовної практики у застосуванні антикорупційного законодавства є надзвичайно важливою під кутом зору дотримання принципів рівності всіх перед законом і судом та справедливості. На жаль, пише він, часто діяльність із запобігання корупції здійснюється не у повній відповідності до закону – як через неправильне розуміння або завідоме спотворення змісту закону окремими суб'єктами його застосування, так і через вади самого закону [4, с. 29].

Адже в наукових джерелах наголошується, що забезпечення термінологічної визначеності у чинному законодавстві, особливо з питань запобігання корупції, зумовлено реалізацією принципу верховенства права у правозастосовній діяльності правоохоронних органів [5, с. 147].

Насамперед слід звернути увагу на те, що Закон «Про запобігання корупції», який є базовим для цієї сфери, визначає не усі поняття, адже одне із них, а саме «корупційний злочин», передбачено положеннями КК України. Як видається це й стало одним із факторів, який викликав ряд проблем.

Відповідно, корупційне правопорушення у положеннях Закону України «Про запобігання корупції» визначається як діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою,

зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність. Отже, однією з обов'язкових ознак такого діяння є те, що воно повинно містити ознаки корупції. І ця ознака ключова, оскільки без її наявності відносити те чи інше діяння до категорії корупційних немає підстав.

У цьому разі видається, що визначення корупційного правопорушення не складає особливих труднощів, адже поняття корупції міститься у положеннях згаданого Закону теж. Так, під корупцією розуміється використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

З огляду на це корупційне правопорушення характеризується щонайменше трьома ключовими ознаками: 1) воно пов'язане з використанням особами, і не будь-якими, а лише тими, які чітко визначені Законом наданих їм повноважень чи пов'язаних із ними можливостей; 2) спеціальною метою – одержання неправомірної вигоди чи обіцянки / пропозиції такої вигоди; 3) за нього передбачено виключно кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність.

Зазначене вище щодо визначення ознак корупційного правопорушення загалом збігається з позицією науковців [6, с. 51; 7, с. 40].

Попри те, що науковці з приводу визначення ознак цього поняття одностайні, необхідно звернути увагу на таке:

По-перше, очевидно, що корупційне правопорушення є збірним поняттям, яке охоплює і корупційний злочин. Така думка базується на положеннях теорії права загалом, кримінального процесуального законодавства і напрямі законодавця щодо запровадження інституту кримінальних проступків.

З цього приводу М. Шуп'яна зазначає, що, зважаючи на те, що у теорії держави і права правопорушення за рівнем суспільної небезпеки поділяються на злочини і проступки, можна виділити такі групи кримінальних корупційних правопорушень: 1) корупційні злочини; і 2) корупційні проступки [8, с. 112].

Відповідно, запровадження проступків знову ж таки зумовить необхідність внесення чергових змін до Закону «Про запобігання корупції».

По-друге, зважаючи на характер корупційного правопорушення та його ознаки, не зовсім виправданою була відмова законодавця від застосування до особи, яка вчинила корупційне правопорушення, заходів адміністративного впливу. Адже окремі діяння, передбачені в КУпАП, охоплюють чи за певних умов можуть охоплювати усі ознаки корупційного правопорушення (наприклад, ст. 164^{12} КУпАП «Порушення бюджетного законодавства» у разі вчинення таких дій із метою одержання неправомірної вигоди). Видається, відсутність у визначенні корупційного правопорушення можливості притягнення винної особи до адміністративної відповідальності не може і не повинно змінювати корупційного характеру такого діяння.

На цю обставину звертають увагу й інші дослідники [9, с. 195].

Видається також виправданим доповнити визначення корупційного правопорушення у Законі «Про запобігання корупцією» можливістю притягнення особи ще й до адміністративної відповідальності. Крім того, на зразок примітки до ст. 45 КК України доцільно визначити в КУпАП перелік правопорушень, які належать до корупційних.

По-третє, окремі визначені у законі корупційні діяння, зокрема корупційні злочини, не завжди містять всі ознаки, що є обов'язковими для корупційного правопорушення, і навпаки, окремі діяння, які, як видається, містять всі ознаки цього поняття, корупційними не визнаються.

З цього приводу слушно зауважує В. Трепак, що деякі корупційні злочини не є корупційними правопорушеннями у розумінні Закону і, навпаки, частину корупційних

правопорушень, за які передбачено відповідальність, не визнано корупційними [6, с. 52]. Підтвердження цього твердження зустрічається й у працях інших авторів. Так, на думку В. Гедульянова, хоча Законом України «Про запобігання корупції» закріплено концепт корупції, проте антикорупційне законодавство України не обмежено профільним законом, а у приписах, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, передбачено склади порушень чинного антикорупційного законодавства, що виходять за межі концепту «корупція» за Законом України «Про запобігання корупції». Такий стан правового регулювання визначає необхідність пошуку нової універсальної теоретичної формули, яка є узагальнюючою [5, с. 151].

Як приклад, можна навести склад злочину, передбачений ст. 366^1 КК України, який до жовтня 2019 р. не визнавався корупційним, і це було логічно. Однак законодавець із відомих лише йому причин Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 р. № 140-IX злочин, передбачений цією статтею, відніс до категорії корупційних, незважаючи на те, що він безпосередньо не пов'язаний із одержанням особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неправомірної вигоди. Особа, яка приховує доходи, одержала їх внаслідок вчинення іншого злочину чи правопорушення. Відповідно, декларування недостовірної інформації безпосередньо спрямоване на приховування активів, а не їх одержання.

Ще більше запитань із цього приводу виникає з огляду на те, що ст. 172^6 КУпАП в одній із форм визначає також декларування недостовірної інформації, однак законодавець відніс це діяння до категорії правопорушень, пов'язаних із корупцією. Отже, склад цього правопорушення, на відміну від положень ст. 366^1 КК України, не містить ознак корупції.

Не врахував законодавець ознаки корупційного правопорушення, віднісши до категорії корупційних злочин, передбачений ст. 320 КК України [10, с. 20–21].

Натомість щодо протилежного випадку, як зазначає А. Савченко, проблемним є те, що законодавець застосував обмежений підхід до розуміння корупційних злочинів, оскільки не відніс до них злочини, які може бути вчинено «службовою особою з використанням (свого) службового становища» (наприклад, ч. 2 ст. 149, частини 3 і 4 ст. 157, ч. 4 ст. 158, ч. 2 ст. 169, ч. 3 ст. 176, ч. 2 ст. 189, ч. 2 ст. 201, ч. 3 ст. 206^2 тощо), а також деякі інші посягання, передбачені розділом XVII Особливої частини КК України [10, с. 20]. На цю обставину звертають увагу й інші вчені [11, с. 51].

На підтримку цієї думки з огляду на ознаки корупційного правопорушення доцільно погодитися з позицією О. Маріна, що корупційним є злочин, який вчиняється службовою особою, котра надає публічні послуги з використанням можливостей свого спеціального статусу з метою одержання неправомірної вигоди, а таких у КК України близько 100 посягань [12].

Більше того, законодавець підійшов до визначення корупційних злочинів не зовсім правильно, адже у примітці до ст. 45 КК України задекларовано лише перелік складів злочинів, які належать до категорії корупційних чи належать до них за певних умов. Відповідно, характерних ознак саме корупційних злочинів у положеннях цієї статті не міститься.

У підтримку цього твердження науковці зазначають, що основна причина поняття «корупційний злочин» – у його суперечності поняттю корупційного правопорушення [4, с. 47–48].

З огляду на розбіжності між визначенням корупційного правопорушення і переліком корупційних злочинів, передбачених у КК України, теоретики теж не змогли виробити однозначного підходу щодо визначення хоча б теоретичного поняття «корупційний злочин» і його ознак.

Так, корупційним злочином, на думку О. Захарчука, слід вважати суспільно небезпечне діяння, яке посягає на охоронювані кримінальним законом відносини у сфері надання публічних послуг, за вчинення якого суб'єкт злочину притягається до встановленої кримінальним законом відповідальності [13, с. 37]. Натомість М. Мельник корупційними злочинами визначає злочини, які полягають у неправомірному використанні (зловживанні) посадовими

особами органів державної влади або органів місцевого самоврядування наданої їм влади або свого посадового становища в особистих інтересах або інтересах третіх осіб [14, с. 128].

Відповідно, відшукати аргументи щодо віднесення того чи іншого складу злочину до категорії корупційного, керуючись ознаками корупційного правопорушення, сьогодні не видається можливим, оскільки не всі корупційні злочини відповідають їм, і навпаки, не всі діяння, які таким ознакам відповідають, належать до корупційних.

З огляду на це перелік корупційних злочинів повинен бути переглянутий, змінений і доповнений.

Ще одним проблемним аспектом антикорупційного законодавства є визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією».

Закон «Про запобігання корупції» визначає, що правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, яке не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони й обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність.

Відповідно, як зазначають науковці, пов'язаним із корупцією правопорушенням є діяння: 1) яке не містить ознак корупції; 2) яке порушує вимоги, заборони й обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»; 3) яке вчинене певним суб'єктом – особою, зазначеною у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) за яке законодавством встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність [7, с. 42].

Ключове значення для цього поняття мають положення саме КУпАП, оскільки КК такого різновиду злочинів не визначає. А положення Закону «Про запобігання корупції» щодо визначення правопорушень, пов'язаних із корупцією, не мають жодного кримінально-правового значення, на відміну від корупційних злочинів, статус яких впливає на можливість звільнення особи від кримінальної відповідальності, на зняття чи погашення судимості тощо.

Саме тому науковці визначають окремо поняття адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, під яким пропонують розуміти діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом України «Про запобігання корупції» вимоги, заборони й обмеження, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність [15, с. 6].

Як відзначалося, КК, на відміну від КУпАП, окремо не визначає поняття злочинів, пов'язаних із корупцією, однак Закон «Про запобігання корупції» для такого різновиду правопорушень передбачає й можливість настання кримінальної відповідальності. Саме з урахуванням цього у наукових публікаціях пропонується поряд із корупційними злочинами, за аналогією, виділяти і таку правову категорію, як злочини, пов'язані з корупцією [6, с. 55].

З такою позицією важко не погодитися, однак законодавець повинен визначити кримінально-правові наслідки вчинення саме такого злочину, в іншому разі такий статус нівелюється.

Окрім того, у наукових працях звертається увага на те, що окремі правопорушення, передбачені КУпАП, не належать до категорії таких, що пов'язані з корупцією, хоча мали б. Так, до прикладу науковці відзначають доцільність віднести до цієї категорії діяння, передбачені ст. 164^{12}, 164^{14}, 184^{1}, 212^{2} тощо [9, с. 196].

Звісно, це не всі проблеми, пов'язані з визначенням понять, які становлять предмет цієї статті, відповідно, дослідження у цьому аспекті повинні проводитися і надалі, у т. ч. й на монографічному рівні.

Висновки. Задекларовані у цій статті засвідчує, що антикорупційне законодавство України, як і положення будь-якого нормативно-правового акта, є недосконалими. Поряд із цим далекий від досконалості і стан теоретичної розробки вказаних положень, що зумовлено і суб'єктивним підходом вчених до вирішення однієї проблеми.

Очевидним є лише те, що механізм правового забезпечення протидії корупції потребує корекції, а це підтверджує доцільність подальших ґрунтовних наукових пошуків щодо

удосконалення чинного законодавства України в частині регламентації відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення та, відповідно, внесення змін до чинного законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056

2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної ради Української РСР.* 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

4. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М.І. Київ : Ваіте. 2018. 472 с.

5. Гедульянов В.Е. Запровадження терміну «порушення антикорупційного законодавства» як один із напрямів гарантування термінологічної визначеності. *Держава та регіони. Серія : Право.* 2019. № 3 (65). С. 147–152

6. Трепак В. Законодавче визначення поняття «корупційне правопорушення» як потенційне джерело колізій: проблемні питання теорії та практики. *Юридична Україна*. 2016. № 3–4. С. 50–57.

7. Відповідальність за корупційні правопорушення : навчальний посібник / Є.О. Алісова, В.В. Мартиновський, В.Я. Настюк, О.М. Шевчук. Харків : Юрайт, 2017. 168 с.

8. Шуп'яна М.Ю. Поняття корупційного злочину в українському кримінальному законодавстві. *Збірка тез міжнародної науково-практичної конференції «III Львівський форум кримінальної юстиції «Кримінальна юстиція в очікуванні змін» (м. Львів, 22–23 вересня 2017 р.).* Київ : ВАІТЕ, 2017. С. 112–115.

9. Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних із корупцією. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 193–197.

10. Савченко А.В. Корупційні злочини в Україні: проблеми кримінально-правового розуміння. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2015. № 5. С. 14–24.

11. Настюк В., Крайник Г. Проблеми адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України.* 2015. № 12. С. 48–57.

12. Марін О.К. Антикорупційні новели кримінального законодавства. *Громадський портал Львова*. URL: http://www.gromada.lviv.ua/analytic/936.

13. Захарчук О.З. Нормативне закріплення корупційних злочинів за законодавством України та їх класифікація. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 813. С. 33–38.

14. Мельник М.І. Корупційні злочини: сутність і поняття. *Право України.* 2000. № 11. С. 126–130.

15. Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані із корупцією : практичний посібник / К.Л. Бугайчук, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, С.О. Шатрава. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ. 2016. 100 с.

ПРИХОДЬКО А. А.,
кандидат юридичних наук,
докторант
(Науково-дослідний інститут публічного права)

УДК 342.951:351.82
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.31

МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті надано роз'яснення сутнісного розуміння методологічних аспектів адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції. Дана тематика не є новою для вітчизняної адміністративно-правової науки, однак жоден науковець сучасності безпосередньо її не вивчав, що й зумовлює актуальність порушеного питання. На основі зазначено сформульовано мету дослідження, яка полягає в розкритті фундаментальних квінтесенційних особливостей розуміння категорій методології дослідження й аналізу адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції, оскільки стверджується, що правильно обраний методологічний підхід дозволить віднайти правильний вектор руху в напрямі викорінення корупційних проявів на території України, тим самим закласти фундамент якісно нових державно-політичних, соціально-економічних перетворень у країні.

На переконання автора, методології дослідження й аналізу адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції – це різні категорії. Із розумінням невизначеності юридичної природи правової методології у просторах наукової спільноти зроблено висновок, що обрання однієї наукової течії, яку необхідно підтримати в рамках розкриття порушеного питання, не є доцільним. Обрано позицію розуміння методологічних аспектів досліджуваного процесу як методології аналізу, тобто сукупного концепційно-сутнісного його аспекту, так і окремо інструментального набору для наукового пошуку реалізації зазначеного процесу. Щодо першого висунуто гіпотезу про те, що в умовах сучасності дозріла нова концепційна модель викорінення корупційних проявів на території України – концепція організованого управління, яка поглинає основні аспекти теорій організації, організаційної поведінки, а також управління персоналом, виступає водночас якісно новою теоретично-правовою конструкцією. Щодо другого стверджується, що це сукупність синегретично об'єднаних правил побудови науково-дослідної роботи, об'єктом пізнання якої виступає процес активного викорінення корупційних проявів на території України.

Ключові слова: *аналіз, викорінення корупційних проявів, дослідження, запобігання, корупція, методологія, протидія, теоретична сутність.*

Prikhodko A. A. Methodological aspects of administrative and legal support preventing and counteracting corruption in Ukraine in conditions of European integration

The article provides an explanation of the essential understanding of the methodological aspects of administrative and legal support preventing and combating corruption in Ukraine in the context of European integration. This topic is not new in

national administrative and legal science, but no scientist of the present has not directly studied it. Based on this, a research goal is formed. it is stated that a properly chosen methodological approach will allow finding the right vector of motion of corruption manifestations in the territory of Ukraine, thereby laying the foundation of qualitatively new state-political, socio-economic reforms in the country.

According to the author, the methodology of research and analysis of administrative and legal support for preventing and combating corruption in Ukraine under the conditions of European integration are different categories. Understanding the uncertainty of the legal nature of the legal methodology in the premises of the scientific community, it is concluded that the choice of one scientific course that must be supported within the framework of the disclosure of the raised issue is not appropriate. The position of understanding methodological aspects of administrative and legal support for preventing and combating corruption in Ukraine under the conditions of European integration under study was selected as the methodology of analysis, aggregate conceptual and essential aspects of it, as well as separately instrumental set for the scientific search for the implementation of the said process. The first hypothesis is that in modern times a new conceptual model of eradicating corruption manifests in Ukraine – the concept of organized management, which absorbs the basic aspects of theories of organization, organizational behavior, as well as personnel management, while speaking with a qualitatively new theoretical and legal construction. In the second place, it is claimed that this is a set of synergistically united rules for the construction of research work, the object of knowledge of which is the process of active eradication of corruption manifestations in Ukraine.

Key words: *analysis, corruption, counteraction, eradication of corruption manifestations, methodology, prevention, research, theoretical nature.*

Вступ. Складність, багатогранність і міждисциплінарний статус будь-якої наукової проблеми зумовлюють необхідність її вивчення в системі координат, що задається різними рівнями методології науки [1, с. 51], яка є проміжною ланкою між філософськими знаннями та теорією права. Правова методологія – щось особливе, унікальне, те, що дає синтетичне знання про певний юридичний феномен, дозволяє описати його, занурившись у глиб синергетичних процесів будови.

З розумінням того, що мультиаспектний соціальний поступ та інтегративність політико-правових механізмів як системотворчі, детерміновані фундаментальною концепцією глобалізації соціального буття наслідки зумовлюють зростання пріоритету потреби трансформації усталеного підходу до організації і практичної реалізації системи державно-владних відносин на всіх рівнях її функціонування, де одним із визначальних чинників, що дестабілізують діяльність як протосоціальних, так і складноорганізованих державних утворень, виступає комплексний антисоціальний феномен корупції [2, с. 3], – є сенс стверджувати, що правильно обраний методологічний підхід щодо дослідження й аналізу адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції дозволить віднайти правильний вектор руху в напрямі викорінення корупційних проявів на території України, тим самим закласти фундамент якісно нових державно-політичних, соціально-економічних перетворень у країні.

Окремим питанням аналізованої проблематики присвячено праці таких учених, як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, А. Васильєва, В. Грищук, Є. Додіна, Д. Заброда, А. Золкіна, В. Зуй, В. Колпаков, М. Мельник, В. Пєтков, Ю. Римаренко, Ю. Шемшученко й ін. Однак методологічні аспекти адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції жоден із зазначених учених безпосередньо не вивчав, що й зумовлює актуальність порушеного питання.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття фундаментальних квінтесенційних особливостей розуміння категорій методології дослідження й аналізу адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції.

Результати дослідження. Саме поняття «методологія» (від грец. *μέθοδος* – «правильний шлях», «шлях дослідження») неоднозначно розуміється в сучасній науці [1, с. 51]. Усі розуміють, що питання методології будь-якої науки – складне, навіть якщо схилятись до спрощеного, вузького розуміння чи інтерпретації методології. Тобто коли під методологією розглядати винятково сукупність наукових положень про метод і методи наукового пізнання чи практичної діяльності [3, с. 18; 4, с. 171; 5, с. 219]. Уточнимо, що саме такий підхід установлений роками, оскільки більшість учених уважають, що наукові розвідки в різних галузях науки є результативними лише за умови дотримання дослідниками певного порядку та правил їх проведення, які визначаються методологією дослідження [6, с. 24].

Зрозуміло, що це далеко не єдиний підхід науковців до цього поняття і, як видається, однобічний. Оскільки інші автори під методологією розуміють більше філософський, світоглядний бік [7, с. 17]; другі – ототожнюють методологію з діалектикою [8, с. 280] або історичним матеріалізмом [9, с. 5], або загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки [10, с. 135]; треті – уважають, що методологія є самостійною галуззю наукового знання, яка виходить за рамки філософського аналізу [11, с. 156–157]; четверті взагалі і безапеляційно заперечують методологію [12, с. 8; 5, с. 219].

Отже, у межах нашого дослідження нам необхідно визначитись, яку наукову течію нам підтримати: суто інструментального набору для наукового пошуку чи глобальніше – як сукупність послідовного гносеологічного, онтологічного, деонтологічного, праксеологічного та компаративістського аналізу [2, с. 3] процесу активного викорінення корупційних проявів на території України, що реалізується уповноваженими владними суб'єктами чи делегованими ними представниками в рамках режиму законності, на основі верховенства закону і права у формі активних адміністративних дій, учинення яких зумовлене загальнодержавним пріоритетом перепрофілювання державно-політичних, соціально-економічних та інших станів у державі до стандартів, визнаних належними і прийнятними до необхідного рівня в Європейському Союзі.

Незважаючи на наше орієнтування в зазначеному питанні, реальне значення наукової течії полягає в тому, що вона, будучи більш високим, якісно новим рівнем узагальнень, сприяє досягненню об'єктивної істини, дозволяє проникнути в сутність процесів (ситуацій) і адекватно відобразити їх, з'ясувати своєрідність предмета тієї чи іншої науки (теорії), розробити, якщо не ідеальну [13, с. 82], то принаймні сприйнятну для більшості науковців і практиків модель пізнання [5, с. 221].

Для більшої ясності нашої позиції необхідно зазначити, що, на нашу думку, методології дослідження й аналізу адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції – це різні категорії. Із розумінням невизначеності юридичної природи правової методології у просторах наукової спільноти вважаємо, що обрання однієї наукової течії, яку необхідно підтримати, у рамках розкриття порушеного питання не є доцільним. Більш виправдано буде розкриття як методології аналізу, тобто сукупного концепційно-сутнісного аспекту адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції, так і окремо інструментального набору для наукового пошуку особливостей реалізації зазначеного процесу.

Розпочнемо з першої та зазначимо, що пізнання аналізованого процесу має сенс за виконання двох обов'язкових умов: якщо є, що пізнавати, кому пізнавати, тобто якщо є об'єкт і суб'єкт дослідження. Зауважимо, що об'єкт пізнання – це об'єктивно існуюча субстанція, процес чи явище, яке породжує проблему та може бути необмеженою за своїми кількісними і якісними характеристиками, тому в його межах визначається предмет пізнання, який має певні, визначені самим дослідником параметри. Суб'єкт у процесі наукового дослідження також може розглядатися двояко: по-перше, це сам дослідник, з погляду методології він не становить для нас інтерес; по-друге, це той чи ті, хто впливає на стан і розвиток об'єкта пізнання (особи, які мають важелі впливу на досліджуване явище) [6, с. 25].

Зрозуміло, що пізнавати нам потрібно корупцію як антисоціальний феномен у поєднанні з механізмами її викорінення, що включають запобігання, протидію, боротьбу тощо.

Сучасні наукові погляди на корупцію доцільно поділити за напрямами. Перший – передбачає інтеграцію міжнародних і національних механізмів кваліфікації, виявлення та протидії корупції. Він базується на регламентації міжнародними нормативно-правовими актами, викладеними у формі рішень та резолюцій міжнародних організацій. Ідеться про узагальнення поняття «корупція», стандартів службової діяльності, регламентів функціонування управлінських структур тощо. Другий напрям базується на детермінації інституціональних характеристик корупції; він передбачає поєднання політичних, соціально-економічних і юридичних складників. На сучасному етапі варто доповнити такий перелік соцієтальним аспектом. Третій напрям виходить із сучасного розуміння концепції «хороше врядування» як реалізації права людини на ефективне врядування. У межах цього напряму досліджується вплив корупції на ефективність соціального управління та здатність систем управління протидіяти корупції. Четвертий напрям базується на дослідженні впливу корупції на дотримання прав і свобод людини в системі публічного управління. Водночас досить часто третій і четвертий напрями виступають в інтегрованому вигляді, доповнюються сучасним розумінням принципу “non-discrimination” [14, с. 31].

На наш погляд, в умовах сучасності дозріла нова концепційна модель викорінення корупційних проявів на території України, що румовлено євроінтеграційними процесами у країні. Це так звана концепція організованого управління, яка якнайкраще нині може слугувати підґрунтям для зниження індексу корупції у країні, виховання у громадян нульової терпимості до корупційних учинків, загалом удосконалення інституціонально-управлінського, політико-правового, соціально-економічного, суспільно-громадянського й етично-психологічного механізмів забезпечення як публічного, так і приватного секторів. Дана концепція поглинає основні аспекти теорій організації, організаційної поведінки, а також управління персоналом, виступає водночас якісно новою теоретично-правовою конструкцією.

Зазначаючи методологію дослідження адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції, необхідно уточнити, що це система правил побудови науково-дослідної роботи, спрямованої на вивчення аналізованого процесу. Основоположним правилом є використання правильного методологічного інструментарію досягнення мети, зокрема філософських, загальнонаукових, спеціальних і конкретно-наукових методів пізнання. Наприклад, це можуть бути: 1) методи аналізу та синтезу (для вивчення, групофікації та визначення формо-змістовної сутності досліджуваних філософсько-правових категорій); 2) системно-структурний метод (для всебічного окреслення проблемних питань філософсько-правової проблематики запобігання і протидії корупції); 3) діалектичний метод (для дослідження корупції шляхом системного аналізу, зіставлення та протиставлення теоретико-правових положень у сфері розуміння, запобігання і протидії корупції та приписів чинного антикорупційного законодавства України й іноземних держав); 4) семіотичний метод (для поглиблення понятійного апарату, пов’язаного із гносеологічним аналізом феномену корупції, формування та структуризації загальнотермінологічних засад операціоналізації цього явища); 5) герменевтичний метод (у цілях аналізу змісту положень антикорупційного законодавства для мінімізації потенційних розбіжностей у понятійно-категоріальній та процедурній компонентах механізму запобігання і протидії корупції у правозастосовній діяльності); 6) методи класифікації та групування, компаративістського аналізу [2, с. 5] та багато інших.

Висновки. Проведене дослідження дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким методологічні аспекти адміністративно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції – це ідейно-концепційні, методико-організаційні засади та парадигмальні позиції й доктринальні підходи, на яких побудовано процес пізнання феномену корупції, розробляються механізми впливу на її існування, унеможливлення розвитку та викорінення загалом, з одного боку, а з іншого – сукупність синегретично об’єднаних правил побудови науково-дослідної роботи, об’єктом пізнання якої виступає процес активного викорінення корупційних проявів на території України.

Список використаних джерел:

1. Гарасимів Т. Природні та соціальні детермінанти формування девіантної поведінки людини: філософсько-правовий вимір : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 420 с.
2. Кісіль Р.-В. Філософсько-правова інтерпретація корупції як форми девіантної поведінки : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.12. Львів, 2014. 22 с.
3. Мостепаненко М. Философия и методы научного познания. Ленинград : Лениздат, 1972. 263 с.
4. Зеленецкий В. Общая теория борьбы с преступностью. 1. Концептуальные основы. Харьков : Основа, 1994. 321 с.
5. Когутич І. Окремі аспекти методології використання криміналістичних знань у судовому розгляді кримінальних знань. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України.* 2008. Вип. 20. С. 219–229.
6. Пісьмаченко Л. Методологічні основи державного управління зовнішньоторговельними операціями. *Вісник Академії митної служби України.* Серія «Державне управління». 2009. № 1. С. 24–33.
7. Ленин В. Методологические вопросы современной науки. Киев : Наук. думка, 1971. 206 с.
8. Андреев И. Проблемы логики и методологии познания. Москва : Наука, 1972. 320 с.
9. Очерки методологии познания социальных явлений. Москва : Мысль, 1970. 344 с.
10. Яновская С. Методологические проблемы науки. Москва : Мысль, 1972. 280 с.
11. Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках. Москва : Прогресс, 1967. 271 с.
12. Козюбра Н. Понятие и структура методологииюридической науки. *Методологические проблемы юридической науки :* сборник научных трудов Академии наук Украинской Советской Социалистической Республики. Ин-т гос-ва и права. Киев : Наук. думка, 1990. С. 5–19.
13. Журавель В. Проблеми теорії та методології криміналістичного прогнозування. Харків : Право, 1999. 304 с.
14. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1 (28). С. 29–36.

РАДИШЕВСЬКА О. Р.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
(Київський національний університет імені Тараса Шевченка),
суддя
(Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду)

УДК 342.9:351
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.32

ВІЗІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ: ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ

У статті проаналізовано виклики модернізації адміністративного права України, окреслено реалії та перспективи його змін в умовах європеїзації. Зазначено, що впродовж останніх років Україна чітко продемонструвала рішучі наміри щодо модернізації національного адміністративного права і правової системи загалом, установлення тісніших зв'язків з європейськими організаціями, зокрема Європейським Союзом, Радою Європи, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі, Організацією Північноатлантичного договору. Наголошено на потребі комплексної трансформації національного адміністративного права як галузі права і законодавства, правничої науки та навчальної дисципліни, на основі європейських принципів, стандартів, ідей і моделей. Серед важливих напрямів модернізації адміністративного права автором виокремлено: утвердження правової ідеології людоцентризму як висхідної засади; переосмислення правових цінностей, що лежать в основі його аксіології; розвиток інституційних і функціональних підвалин розбудови системи суб'єктів публічної адміністрації, місії та завдань публічних службовців; наскрізне проникнення принципу верховенства права в основні правові інститути адміністративного права; кодифікацію адміністративно-процедурних норм; оновлення правового статусу суб'єктів адміністративного права (їхньої компетенції та відповідальності); запровадження приватноправових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації, розвиток їхньої сервісної складової частини; підвищення рівня правосвідомості, правової культури та правової (європейської) ідентичності; удосконалення інструментів позасудового і судового оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень тощо. Зроблено висновок, що необхідно повернутися до розуміння адміністративного права як галузі, що не тільки гарантує суспільний порядок і безпеку, а й сприяє загальному благу, дозволяє пересічній людині реалізувати свої права, свободи й інтереси, захиститися від свавілля з боку суб'єктів публічної влади.

Ключові слова: *європеїзація, євроінтеграція, права людини, модернізація, адміністративне право, публічне адміністрування.*

Radyshevska O. R. Vision of modernization of administrative law of Ukraine in the context of Europeanization: forward thinking

The author in the article analyzes the issues of modernization of administrative law of Ukraine, outlines the realities and prospects of its changes in the conditions of Europeanization. It is noted that in recent years Ukraine has clearly demonstrated

a strong intention to modernize national administrative law and the legal system as a whole, to establish closer links with European regional organizations, in particular with the European Union, the Council of Europe, the OSCE, and NATO. The author emphasized on the comprehensive transformation of national administrative law as a branch of law and legislation, legal science and academic discipline based on European principles, standards, ideas and models. The important trends in the modernization of administrative law described by the author are: the adoption of the legal ideology of human-centrism as an ascending basis; rethinking the legal values that underlie its axiology; development of institutional and functional foundations for the development of the system of public administration, the mission and tasks of public servants; penetration of the principle of the rule of law into the main legal institutions of administrative law; codification of administrative procedural law; updating the legal status of the subjects of administrative law (their competence and responsibility); introduction of private-law forms of activity for public administration, development of their service component; raising legal awareness, legal culture and legal European identity; improving the instruments of extrajudicial and judicial appeal against decisions and actions of the public authorities, etc. It is concluded that it is necessary to return to the understanding of administrative law as an branch of public law that not only provides public order and security, but also promotes the common good, allows the average person to exercise their rights, freedoms and interests, to protect themselves from arbitrariness on the of public authorities.

Key words: *Europeanization, European integration, human rights, modernization, administrative law, public administration.*

Вступ. Інтеграція України в міжнародне співтовариство потребує активізації процесів імплементації, адаптації, гармонізації та наближення національного адміністративного законодавства до положень європейського адміністративного права, зокрема *acquis* Європейського Союзу (далі – ЄС). Адже впродовж останніх років Україна чітко продемонструвала рішучі наміри щодо модернізації національного адміністративного права і правової системи загалом, установлення тісніших зв'язків з європейськими регіональними організаціями, зокрема Європейським Союзом, Радою Європи, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ), Організацією Північноатлантичного договору (далі – НАТО). У зв'язку із цим актуальними є дослідження трансформації адміністративного права України в контексті його європеїзації. За слушним зауваженням ученого К.-П. Соммерманна (K.-P. Sommermann), «зараз неможливо створювати нові адміністративно-правові інститути і конструкції, не аналізуючи досвіду європеїзації адміністративного права» [1, с. 134]. Корисними такому модернізаційному процесу можуть стати новітні правові доктрини, що сформувалися у країнах, у яких швидкими темпами розвиваються галузі публічного права.

Дослідники адміністративного права в багатьох європейських країнах говорять про інтенсифікацію впливу європейського адміністративного права на національні адміністративно-правові інститути в останні десятиліття. Німецький учений Е .Шмідт-Ассманн (E. Schmidt-Aßmann) пропонує говорити про адміністративне право в Європі як про якесь правове утворення, що охоплює: 1) національне адміністративне право – сукупність законів, судових рішень і положень адміністративно-правової доктрини, що застосовуються публічною владою в конкретній європейській країні; 2) адміністративне право Ради Європи, яке здебільшого міститься в численних рекомендаціях і резолюціях Кабінету міністрів Ради Європи, а також у практиці Європейського суду з прав людини; 3) публічне право європейських народів (*ius publicum Europeaum*) – творіння вчених-адміністративістів, запозичене з конституційної історії та порівняльно-правових досліджень, що мають високу концептуальну цінність; 4) адміністративне право, створене інституціями Європейського Союзу з метою гарантування ефективного застосування положень європейського правового (адміністративного) простору державами-членами ЄС та іншими європейськими країнами;

5) міжнародне адміністративне право, джерелом якого є міжнародні договори публічно-правового характеру [2, с. 3].

Переосмисленню змісту і спрямованості реформ публічного адміністрування з позицій подальшого вдосконалення демократії і розвитку правової держави сприяють кардинальні зміни в зовнішньому глобалізованому світі, що відбуваються на початку XXI ст., зокрема трансформація сутності та ролі держави в суспільстві, розвиток інформаційних технологій, незадоволення громадян досить жорсткими бюрократичними формами державного управління [3, с. 3]. Сутність процесів глобалізації, вестернізації, європеїзації чи європейської інтеграції полягає в тому, що вони «змушують» змінюватися чинне національне законодавство, узгоджують його норми з міжнародними стандартами, сформованим правовим змістом і європейськими параметрами основних правових інститутів, відомих у сучасному світі. Це стосується й адміністративного права України з огляду на проведення адміністративної й адміністративно-правової реформ у межах забезпечення можливостей входження до єдиного адміністративного простору та нових докорінних змін «юридичного ландшафту» країни.

У країнах західної традиції права проблематика осмислення й концептуалізації питань модернізації як національних, так і європейського адміністративного права є об'єктом уваги таких закордонних учених, як: К. Аллен, Я. Бочь, Я. Зіммерманн, П. Крейг, А. Лесюер, Г. Рове, А. Тюрк, С. Хантігтон, Х. Хофманн, К. Худ, Е. Чіті, Й. Шварце, Дж. Шнейдер, Е. Шмідт-Ассманн та ін. У межах наукових досліджень вітчизняних учених варто відзначити роботи В. Авер'янова, В. Бевзенка, А. Берлача, Д. Лук'янця, В. Колпакова, Т. Коломоєць, А. Комзюка, С. Мельника, С. Стеценка й ін. Треба віддати належне, ця тема охоплює багато граней сучасного адміністративного права (питання оновлення доктрини, поняттєво-термінологічного апарату, предмета, методів, системи, принципів, джерел, правових інститутів адміністративного права тощо), які є окремим предметом досліджень авторки цієї статті.

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування нового погляду на розвиток і модернізацію сучасного адміністративного права України в контексті європеїзації, євроінтеграції та глобалізації.

Результати дослідження. Процес модернізації науковці розглядають у різних контекстах і сутнісних площинах. Зокрема, соціолог Д. Лернер (D. Lerner) тлумачить як «своєрідне ментальне зрушення, досягнення особливого стану розуму, який характеризується вірою у прогрес, схильністю до економічного зростання, готовністю адаптуватися до змін» [4, с. 12]. Водночас Н.Дж. Смелзер (N.J. Smelser) підходить до трактування модернізації комплексно, наголошуючи на її багатовимірному характері, ґрунтованому на сукупності змін, що відбуваються в кожному суспільстві [5, с. 635]. Польський соціолог П. Штомпка (P. Sztompka) прирівнює його до терміна «сучасність» і розуміє як комплекс соціальних, політичних, економічних, культурних та інтелектуальних трансформацій, які відбувалися на Заході із XVI ст. і досягли свого піка в XIX–XX ст. [6, с. 10].

Свого часу відомий український правознавець В. Авер'янов зазначав, що важливу роль у демократичній трансформації правової системи країни та домінантних правовідносин у сфері взаємодії органів державної влади із приватними особами має відіграти проведення комплексної реформи адміністративного права на основі європейських принципів і стандартів, спрямованої на модернізацію та запровадження якісно нових інститутів адміністративного права [7, с. 184]. Досягнення цієї мети має сприяти виконанню Україною міжнародних зобов'язань, пов'язаних з європейською інтеграцією, зокрема Копенгагенських і Мадридських критеріїв, що висуваються до країн-кандидатів для вступу до ЄС.

Модернізація публічної адміністрації, що є основною категорією сучасного адміністративного права України, безсумнівно, є продуктом євроінтеграційного розвитку. Так, згідно зі стратегічними цілями та завданнями реформи державного управління до 2021 р. (паспорт реформи, розроблений за методологією "Result based management" (Канада)), трансформація повинна проводитися у сфері надання публічних послуг, *e-governance,* формування корпусу державних службовців тощо [8]. Утім, «реальна модернізація» починається з оновленням ціннісних вимірів галузі адміністративного права, що гарантуватиме повноцінну, повномасштабну

перебудову відносин «людина – держава», яка виникає лише за умови захисту основоположних прав і свобод людини, у яких публічна влада буде функціонувати в чітко визначений спосіб і в межах, окреслених законами демократичної, правової, соціальної держави.

Однак, як з'ясувалося, це не є простим завданням ні для національного нормотворця, ні для органів виконавчої влади, ні для адміністративних судів чи юристів-практиків, учених-теоретиків. Майже 20 років тому в наукових пошуках моделі реформи адміністративного права В. Авер'янов зазначав, що вона повинна ґрунтуватися на: переосмисленні принципових науково-методологічних засад цієї фундаментальної галузі права з урахуванням наслідків руйнування колишньої тоталітарно-державної системи й утвердженням нових політико-ідеологічних і соціально-економічних орієнтирів історичного розвитку українського суспільства; трансформуванні змісту і системи чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні відносин між державою й людиною, більш ефективного здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя; сприянні більш ефективному використанню адміністративного законодавства як основи правового супроводження самої адміністративної реформи [9, с. 73–75].

З іншого боку, реформування адміністративного права має на меті здійснення необхідних перетворень у самій галузі адміністративного права як складовій частині правової системи. І в цьому випадку – це конкретний напрям чи самостійний елемент адміністративної реформи [10, с. 3–4]. Така модернізація, у широкому розумінні, якщо говорити про політико-правові перетворення у країні, повинна ставити як її кінцеві цілі становлення і розвиток правових інститутів і вирішення завдань зі створення системи ефективного правового захисту прав і свобод людини і громадянина; розвиток адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства відповідно до європейських принципів; кодифікацію адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства тощо. Саме тому вважаємо, що модернізація сучасного адміністративного права України – це не тільки спосіб упровадження змін, але й форма пошуку правильного шляху, яка веде до оновлення всіх сфер публічного-правового життя людини; це побудова і реалізація таких напрямів правових реформ, що розуміють виклики сучасного глобалізаційного та діджиталізованого суспільства, дозволяють поліпшити сервісну складову частину діяльності публічної адміністрації, процедури нормотворчості, правозастосування, правового захисту і тлумачення норм адміністративного права, створити нову «атмосферу» публічного адміністрування і зрілого громадянського суспільства, де існує верховенство прав людини і пріоритет її гідності.

Узагальнено термін «модернізація» означає осучаснення, тобто необхідність формування нової держави, створення сучасної правової системи країни, «нового» адміністративного права та публічного адміністрування, ґрунтуючись на дотриманні основних європейських принципів, стандартів, ідей та моделей, поглядів і підходів, адміністративних практик і правових позицій судових установ, спрямованих як на запровадження нових інститутів адміністративного права, так і на змістовне оновлення вже існуючих.

Уважаємо, що модернізувати адміністративне право також означає вилучення із практики адміністративних органів застарілих форм і методів управлінської діяльності, а з адміністративного законодавства – вочевидь непотрібних і таких, що гальмують позитивний розвиток, правових інститутів адміністративного права. Отже, розуміючи процес модернізації широко, пропонуємо до сучасного адміністративного права ввести правові конструкції і моделі, що встановлюють ефективні механізми для зниження адміністративних бар'єрів для розвитку приватного сектора економіки; протидії корупції на всіх рівнях; дерегуляції суспільних відносин, де це можливо; інтенсифікації використання диспозитивних методів правового регулювання, що є результатом «поглинання адміністративного права цивільним»; застосування прозорих й ефективних процедур рівного доступу до публічного майна, відкритості і транспарентності органів публічної влади, із максимальним залученням до процесу ухвалення рішень зацікавлених осіб; встановлення правильного балансу між теорією централізації та децентралізації, особливо на місцевому рівні; створення громадянського суспільства з високим рівнем правових свідомості, культури, менталітету, моралі та національної (європейської) ідентичності його членів тощо.

Іншим наріжним каменем модернізації адміністративного права України є новий погляд на суспільну роль її доктрини як не суто «управлінської», а переважно «обслуговуючої», «публічно-сервісної». Суспільна (соціальна) цінність адміністративного права полягає в тому, що воно є основним регулятором гармонійних відносин між публічною адміністрацією, суб'єктами (органами й посадовими особами) виконавчої влади та місцевого самоврядування і громадянами [11, с. 11–12].

Отже, передбачувана (і частково вже проведена) в Україні модернізація функціональних та інституційних основ розбудови системи суб'єктів публічної адміністрації, вочевидь, лежить у центрі як формування окремих публічних політик, так і адміністративно-правового регулювання суспільних відносин загалом. З одного боку, модернізація потрібна на рівні норм-ідей, норм-принципів, норм-цінностей адміністративного права, а з іншого – на рівні окремих правових інститутів, адміністративно-правових норм.

Модернізувати адміністративне право, на нашу думку, означає створити (оновити) правові цінності, адміністративно-правові норми, інститути, підгалузі, а також положення правничої науки та навчальної дисципліни, що будуть гарантувати відкритість, доступність, відповідальність органів публічної влади перед пересічним громадянином; приведення публічної адміністрації в «європейський» вигляд, надання їй ефективних форм діяльності згідно з новими вимогами європейського адміністративного (правового) простору, концепцій належного врядування (*good governance*) і належної (доброї) адміністрації (*good administration*); розвиток механізмів судового і позасудового захисту основоположних прав і свобод приватних осіб у публічно-правовій сфері; налагодження «зворотного зв'язку» із суспільством щодо ухвалених управлінських рішень; неухильне дотримання органами публічної адміністрації принципів верховенства права, законності, законних очікувань, правової визначеності, мотивуючи ухвалення кожного адміністративного акта чи вчинення кожної дії; довіри суспільства до органів виконавчої влади, адміністративних судів тощо.

Трансформація адміністративного права має відбуватися крізь призму забезпечення права людини на корисне, якісне, ефективне і належне публічне адміністрування. Адже право на належну (добру) адміністрацію все більше позиціонується європейськими вченими як право третьої генерації, поряд із правом на мир, здорове навколишнє середовище тощо. Тому реалізація цього права є обов'язком сучасної правової держави, у якій публічне адміністрування повинно здійснити такі якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої та організаційної діяльності держави, які б гарантували реалізацію такого права особи. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність із реалізації покладених на нього обов'язків і задоволення загальних публічних інтересів [12, с. 274–275], то це має сприйматися в контексті теорії сервісної держави та правової ідеології людоцентризму.

Водночас кодифікація адміністративного права, поліструктурність галузевого предмета, трансформаційні процеси, які впливають на кардинальний перегляд системи, зумовлюють концентрацію зусиль, орієнтованих на формування нового, сучасного, науково-правового фундаменту для нормотворчості та правозастосування [13, с. 76–77]. Саме тому важливим аспектом сучасного етапу вдосконалення адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства стає необхідність встановлення повноцінного й ефективного громадського контролю і за процесом стрімкої зміни самого законодавства, і за результатами адміністративної нормотворчості. Проте національному законотворцю необхідно бути обачним, адже проблема «законодавчої інфляції» адміністративного законодавства торкнулася усіх без винятку європейських країн – це є викликом і для держав-членів ЄС, і для інших держав.

Зрозуміло, що адміністративну практику потрібно підпорядкувати високим стандартам правової державності, де дія правових норм забезпечувала б достатній рівень благополуччя людей і режим законності у здійсненні публічного адміністрування, захист прав, свобод і законних інтересів усіх суб'єктів права, що проголошено ст. 3 Конституції України [14]. З огляду на це, наведемо думку німецького вченого Г. Робберса (G. Robbers), який писав, що адміністративне право переросло свою попередню роль простого гаранта безпеки громадянина, немає жодних підстав для побоювань, що сьогодні воно може діяти як інструмент пригнічення.

Уявлення про адміністрацію в сучасних умовах визначається радше її великою і постійно зростаючою активністю від імені населення щодо забезпечення його добробуту. Держава забезпечує основні життєві потреби; більшою мірою вона перетворюється на сервісну індустрію [15, с. 84]. У Великобританії осердям адміністративного права є забезпечення незалежних від уряду процесів, щоб запобігти діям публічної адміністрації, які можуть бути ідентифіковані як свавілля і не відповідати засадам верховенства права: усі реформи здійснюються саме в цьому напрямі [16, с. 8]. Водночас польський вчений Я. Зіммерманн (J. Zimmermann) підкреслює, що унікальність адміністративного права полягає в тому, що воно регулює правовідносини від початку з нерівними суб'єктами, уся модернізація галузі повинна бути спрямована на збалансування публічних і приватних інтересів, на захист «слабшого»; держава «піклується» про цінності, що лежать в основі адміністративного права, через діяльність адміністративних судів [17, с. 21]. Тому на порядку денному в більшості європейських країн – захист прав і свобод людини через інструменти судового контролю.

Отже, ідеологія людиноцентризму, на переконання Р. Мельника, має не просто стати доктринальною ідеєю, а перетворитися на спосіб життя українського суспільства і безальтернативний принцип функціонування влади. У зв'язку із цим першочерговим, можна сказати, навіть пріоритетним, завданням вітчизняної науки адміністративного права варто визнати вивчення змісту кожного із прав (свобод) людини і громадянина, а також процедур їх реалізації у сфері публічного управління, що дозволить наповнити адміністративне право новими нормами й інститутами [18, с. 9].

Отже, серед напрямів модернізації адміністративного права України варто зазначити: утвердження правової ідеології людоцентризму як висхідної засади; переосмислення правових цінностей, що лежать в основі аксіології адміністративного права; розвиток інституційних і функціональних підвалин розбудови системи суб'єктів публічної адміністрації, місії та завдань публічних службовців; наскрізне проникнення принципу верховенства права в основні правові інститути адміністративного права, які визначають напрям діяльності органів публічної влади; розширення системи джерел адміністративного права; кодифікацію адміністративно-процедурних норм; оновлення правового статусу суб'єктів адміністративного права (у частині їхньої компетенції та відповідальності); запровадження приватноправових форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації; збереження й удосконалення інструментів позасудового і судового оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб'єктів владних повноважень; розвиток сервісної складової частини діяльності суб'єктів публічної адміністрації; підвищення рівня правосвідомості, правової культури та правової ідентичності; усунення суперечностей і дублювань у системі адміністративно-правового регулювання; ліквідацію прогалин у механізмі правової регламентації тощо. У цьому контексті особливу увагу необхідно звернути на кодифікацію адміністративного процедурного законодавства, адже за допомогою кодифікаційних заходів зазвичай досягаються й інші цілі реформаторських перетворень: імплементації позитивного європейського досвіду правової регламентації відносин у сфері публічного адміністрування, потреби завершення вже розпочатого курсу змін окремих правових інститутів (наприклад, публічної служби, децентралізації, використання публічного майна, надання публічних послуг тощо).

Висновки. Отже, якщо розглядати стратегічною метою України вступ до ЄС і НАТО, адже саме ці постулати закріплені у Преамбулі Конституції України («<…> підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України <…>» [14]), то необхідність модернізації адміністративного права України є очевидною і неминучою, не викликає жодних сумнівів.

Як слушно зазначав дослідник П. Крейґ (P. Craig), щоб зрозуміти природу і цілі адміністративного права, потрібно досліджувати спосіб організації суспільства; артикуляцію типу демократичного суспільства, у якому ми живемо, і бачення політичної теорії, яку наше суспільство підтримує; на нього впливає філософія, яка лежить в основі формування публічних політик, розвитку приватноправової тематики [19, с. 3–4].

Видається, що такі думки цілком можуть бути застосовані і до України. Адже на часі реальна демократизація суспільного життя, відмова від домінування імперативних методів

у вирішенні суспільних проблем, зміщення пріоритетів правової культури та правової свідомості. Це означає, що під час реформування адміністративного права потрібно звертати увагу не тільки на галузь національного права, але й на модернізацію доктрини, правничої науки, навчальної дисципліни. Однак не варто розглядати адміністративне право крізь призму державоцентризму, як галузь, що обслуговує тільки державу і державний апарат. Слід повернутися до його первісного розуміння як галузі, що сприяє загальному благу, дозволяє людині реалізувати права, свободи й інтереси, захиститися від свавілля з боку суб'єктів публічної влади, в умовах панування ідеології людоцентризму.

Список використаних джерел:

1. Sommermann K.-P. Konvergenzen im Verwaltungsverfahrens und Verwaltungsprozeßrecht europäischer Staaten. *DÖV*. 2002. S. 133–139.

2. Schmidt-Aßmann E. Administrative Law in Europe: Between Common Principals and National Traditions. *Administrative Law in Europe: Between Common Principals and National Traditions* / ed. M. Ruffert ; Dornburg Research Group on New Administrative Law. Workshop. European Administrative Law. Series 7. Groningen : Europa Law Publishing, 2013. P. 3–18.

3. Нагаєв В. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с. URL: http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/ 123456789/1076/1 (дата звернення: 19.03.2020).

4. Lerner D. The Passing of Traditional Society. Glencoe : Free Press, 1958. 289 p.

5. Смелзер Н.Дж. Социология. Пер. с англ. Москва : Феникс, 1994. 688 с.

6. Sztompka P. Socjologia zmian społecznych. Wyd. 1. Kraków : Wydawnictwo "Znak", 2005. 324 s.

7. Авер'янов В. Необхідність врахування євроінтеграційних вимог на становлення нової української адміністративно-правової доктрини. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 183–191.

8. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. : розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р. URL: http://zakon5 .rada.gov.ua/laws/show/ 474-2016-%D1%80#n9 (дата звернення: 19.03.2020).

9. Авер'янов В. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування. *Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи* / упор. В. Тимощук. Київ : Факт, 2002. 100 с.

10. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В. Коваленко ; Нац. акад. внутр. справ. Київ : Юрінком-Інтер, 2012. 808 с.

11. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.

12. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : моногафія / за заг. ред. С. Чернова й ін. Запоріжжя : ЗДІА, 2017. 602 с.

13. Пирожкова Ю. Модифікація функцій адміністративного права в аспекті трансформації його системи: тенденції та перспективи. *Запорізькі правові читання :* матеріали Щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 6 травня 2019 р. / за заг. ред. Т. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. С. 76–79.

14. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *База даних «Законодавство України»* / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 19.03.2020).

15. Robbers G. An Introduction to German Law. Sixth ed. Baden-Baden : Nomos, 2017. 294 p.

16. Endicott T. Administrative Law. Fourth ed. Oxford : Oxford University Press, 2018. 704 p.

17. Aksjomaty sądownictwa administracyjnego / red. J. Zimmermann. Warszawa : Wolters Kluwer, 2020. 315 s.

18. Мельник Р. Новели сучасної концепції українського адміністративного права. *Lex Portus*. 2017. № 5 (7). С. 5–16.

19. Craig P. Administrative Law. 7 ed. Sweet and Maxwell, 2012. 1102 p.

СУХАНОВ С. А.,
аспірант кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
*(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»)*

УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.33

НАГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ ЩОДО ВИМОГ ОФОРМЛЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ІЗ НАЙМАНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ

У статті досліджено повноваження Державної служби України з питань праці щодо нагляду та контролю за оформленням трудових відносин з найманими працівниками.

У зв'язку зі збільшенням розмірів чинних штрафів і введенням нових за порушення законодавства про працю візити Держпраці турбують суб'єктів господарювання набагато більше, адже сьогодні розмір фінансової санкції може сягати 372300 грн. за одне порушення. Варто визнати, що така ситуація змушує підприємців замислюватися й над приведенням своєї діяльності у відповідність до законодавства про працю, і над превентивними заходами, звісно ж, над можливістю недопущення перевірки або оскарження її результатів.

Зі збільшенням штрафів для власників підприємств зросла й кількість повідомлень про порушення трудового законодавства не тільки з боку держорганів, а й самих працівників. Заява працівника про порушення роботодавцем законодавства – це, безумовно, привід для проведення інспекційного відвідування. Але чи є вона підставою для накладення штрафу?

Одна з найбільш ризикових галузей для використання незадекларованої праці – сфера торгівлі. За даними Держстату, кількість осіб, які працюють у цій галузі без оформлення трудових договорів, у 2019 році становила більше ніж 700 тисяч осіб. Неформально зайнятим у формальному секторі економіки (у роботодавців, які зареєстровані як суб'єкти господарювання) був кожний третій працівників.

Здійснюючи інспекційне відвідування, Держпраці має безпосередньо переконатися в наявності тих порушень, про які заявили співробітники, і зафіксувати цей факт засобами аудіо-, фото- й відеотехніки, опитати інших працівників підприємства про відомі їм обставини із цього приводу. Непідтверджені свідчення заявників не можуть бути підставами для притягнення до відповідальності.

Припис за результатами інспекційного відвідування спрямовано на усунення роботодавцем порушень, виявлених у процесі такої перевірки, а відсутність дій з усунення зазначених порушень є підставою для накладення штрафу. Коли ж порушення пов'язані з оформленням працівників, несвоєчасною та в неповному обсязі виплатою зарплати, виплатою зарплати нижчу за мінімальну, штрафи й приписи виносять одночасно й незалежно від факту усунення виявлених порушень.

Указані питання більш детально розглянуто в статті.

Ключові слова: *Державна служба України з питань праці, Держпраці, трудові відносини, оформлення працівників, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю.*

Sukhanov S. A. Supervision of the Civil Service of Ukraine on Labor with regard to the requirements of registration of labor relations with employees

The article explores the powers of the State Labor Service of Ukraine to supervise and control the registration of employment relations with employees.

Due to the increase of the existing penalties and introduction of new ones for violation of the labor legislation, the visits of the State Labor Party are worrying the economic entities much more, because today the amount of the financial sanction can reach UAH 372300 for one violation. Admittedly, this situation causes entrepreneurs to think about aligning their activities with labor law and preventive measures, and, of course, about the possibility of preventing the inspection or contesting of its results.

With the increase in fines for business owners, the number of reports of violations of labor law has increased, with not only government agencies but also employees themselves. An employee's claim of a violation by the employer is certainly a reason for an inspection visit, but is it a reason for imposing a fine?

One of the most risky sectors for using undeclared work is trade. According to the State Statistics Service, the number of persons employed in this field without signing employment contracts in 2019 amounted to more than 700 thousand people. Informally employed in the formal sector of the economy (employers who are registered as business entities) was one in three workers.

When carrying out an inspection visit, the State Labor Service should make sure that the violations reported by the employees are directly identified and record this fact by means of audio, photo and video equipment, and ask other employees of the enterprise about the circumstances known to them about this. The unconfirmed testimony of the applicants cannot be grounds for prosecution.

The inspection visit order is aimed at eliminating the employer violations found during such inspection, and the lack of action to eliminate these violations is grounds for imposing a fine. When the violations are related to the registration of employees, late and not full payment of wages, the payment of wages is lower than the minimum, the penalties and orders are issued simultaneously and regardless of the fact of elimination of the detected violations.

These issues are discussed in more detail in the article.

Key words: *State Labor Service of Ukraine, State Labor, labor relations, registration of employees, supervision and control over compliance with labor legislation.*

Вступ. Із початком розбудови нової суверенної та незалежної держави Україна почала формувати власний інститут державної служби. Від професійного рівня державних службовців залежить результативність та ефективність управління політичними й соціально-економічними процесами розвитку країни. Через інститут державної служби реалізується кадрова політика в державних органах влади й органах місцевого самоврядування з метою забезпечення їх професійним кадровим ресурсом.

Недосконалість кадрової політики в галузі державного управління стала однією з головних причин негативних явищ у суспільстві, як наслідок, неналежного виконання державою своїх функцій.

Державна служба України з питань праці реалізує державну політику в тому числі з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю.

Багато вітчизняних і зарубіжних учених займаються проблемою державної кадрової політики, але основні здобутки належать таким, як А.О. Виприцький, Т.Ю. Базаров, Л.В. Балабанова, О.Я Баранська, Т.Ю. Витко, Н.Т. Гончарук, М.М. Лагунова, І.П. Лопушинський, В.Я. Малиновський, В.М. Мартиненко, І.М. Мельник, В.М. Момот, О.Ю. Оболенський,

Г.М. Одинцова, В.М. Олуйко, Л.І. Федулова та ін. Однак це питання й досі не втратило актуальності й потребує дальшого вивчення.

Постановка завдання. Виходячи з історичної практики, формування державної кадрової політики має досить складний і багатогранний процес. Він може бути результативним у разі дотримання певних вимог та умов, ураховуючи послідовне здійснення низки науково-дослідних, організаційно-управлінських, політичних і законодавчих дій.

Результати дослідження. Державна служба України з питань праці (далі – Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики та який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення, здійснення державного гірничого нагляду, а також з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття в частині призначення, нарахування й виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [2].

Держпраці утворена 10 вересня 2014 року Постановою Кабінету Міністрів № 442 шляхом злиття Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки, Державної інспекції з питань праці.

Держпраці здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. Останні утворені шляхом реорганізації відповідних органів колишнього Держгірпромнагляду.

Положення про Державну службу України з питань праці затверджене 11 лютого 2015 р.

Держпраці очолює Голова, якого призначає на посаду та звільняє з посади Кабінет Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України, унесеним на підставі пропозицій міністра соціальної політики.

Постановою від 21 серпня 2019 р. № 823 Урядом прийнято рішення щодо запобігання використанню незадекларованої праці в Україні. Метою прийняття Постанови є забезпечення ефективної реалізації посадовими особами Державної служби України з питань праці, її територіальних органів і виконавчими органами міських рад міст обласного значення й об'єднаних територіальних громад своїх повноважень щодо здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю. Постановою затверджено Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю; Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю передбачає, що інспекційні відвідування проводяться з таких підстав: 1) за зверненням працівника про порушення стосовно нього законодавства про працю; 2) за зверненням фізичної особи, стосовно якої порушено правила оформлення трудових відносин; 3) за рішенням керівника органу контролю про проведення інспекційних відвідувань виключно з питань виявлення неоформлених трудових відносин, прийнятим за результатами аналізу інформації, отриманої із засобів масової інформації, інших джерел; 4) за рішенням суду; 5) за повідомленням посадових осіб органів державного нагляду (контролю), правоохоронних органів про виявлені в ході виконання ними повноважень ознак порушення законодавства про працю щодо неоформлення та/або порушення порядку оформлення трудових відносин; 6) за інформацією Держстату та її територіальних органів про наявність заборгованості з виплати заробітної плати; ДПС і її територіальних органів про невідповідність кількості працівників роботодавця обсягам виробництва (виконаних робіт, наданих послуг), середнім показникам за відповідним видом економічної діяльності; факти порушення законодавства про працю, виявлені в ході здійснення повноважень; факти провадження господарської діяльності без державної реєстрації в порядку, установленому законом, як суб'єкта господарювання; Пенсійного фонду України та його територіальних органів про роботодавців, які нараховують

заробітну плату 30 і більше відсоткам працівників менше за мінімальну; роботодавців, у яких стосовно працівників відсутнє повідомлення про прийняття на роботу; роботодавців, у яких протягом місяця кількість працівників, що працюють на умовах неповного робочого часу, збільшилася на 20 і більше відсотків; фізичних осіб, які виконують роботи (надають послуги) за цивільно-правовими договорами в одного роботодавця більше ніж рік; роботодавців, у яких стосовно працівників відсутні нарахування заробітної плати у звітному місяці, що завершився; роботодавців, у яких протягом року не проводилася індексація заробітної плати або сума підвищення заробітної плати становить менше ніж сума нарахованої індексації; роботодавців, у яких 30 і більше відсотків фізичних осіб працюють на умовах цивільно-правових договорів; роботодавців із чисельністю 20 і більше працівників, у яких протягом місяця відбулося скорочення на 10 і більше відсотків працівників; 7) за інформацією профспілкових органів про порушення прав працівників, які є членами профспілки, виявлені в ході здійснення громадського контролю за додержанням законодавства про працю; 8) за дорученням Прем'єр-міністра України; 9) за зверненням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; 10) за запитом народного депутата; 11) у разі невиконання вимог припису.

Про проведення інспекційного відвідування інспектор праці повідомляє об'єкту відвідування або уповноваженій ним посадовій особі. Про проведення інспекційного відвідування з питань виявлення неоформлених трудових відносин інспектор праці може не повідомляти об'єкт відвідування, якщо вважає, що таке повідомлення може завдати шкоди інспекційному відвідуванню. Тривалість інспекційного відвідування, невиїзного інспектування не може перевищувати 10 робочих днів.

Інспектори праці за наявності службового посвідчення безперешкодно без попереднього повідомлення мають право: 1) під час проведення інспекційних відвідувань з питань виявлення неоформлених трудових відносин за наявності вищеперерахованих підстав, о будь-якій годині доби з урахуванням вимог законодавства про охорону праці проходити до будь-яких виробничих, службових, адміністративних приміщень об'єкта відвідування, у яких використовується наймана праця; 2) ознайомлюватися з будь-якими документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, та отримувати завірені об'єктом відвідування їх копії або витяги; 3) наодинці або в присутності свідків ставити керівнику та/або працівникам об'єкта відвідування, іншим особам, що володіють необхідною інформацією, запитання, що стосуються законодавства про працю, отримувати із зазначених питань усні та/або письмові пояснення; 4) за наявності ознак кримінального правопорушення та/або створення загрози безпеці інспектора праці залучати працівників правоохоронних органів; 5) на надання робочого місця з можливістю ведення конфіденційної розмови з працівниками щодо предмета інспекційного відвідування; 6) фіксувати проведення інспекційного відвідування, у тому числі з питань виявлення неоформлених трудових відносин, засобами аудіо-, фото- та відеотехніки; 7) отримувати від органів державної влади, об'єктів відвідування інформацію та матеріали, необхідні для проведення інспекційного відвідування, невиїзного інспектування. Вимога інспектора праці про надання об'єктом відвідування для ознайомлення документів і/або їх копій чи витягів з документів, пояснень, доступу до всіх видів приміщень, організації робочого місця, унесена в межах повноважень, є обов'язковою для виконання.

Під час проведення інспекційного відвідування об'єкт відвідування має право: перевіряти в інспектора праці наявність службового посвідчення; одержувати копію направлення на проведення інспекційного відвідування; не допускати до проведення інспекційного відвідування в разі відсутності службового посвідчення; якщо на офіційному веб-сайті Держпраці не оприлюднено рішення Мінсоцполітики про затвердження форми акта інспекційного відвідування; фіксувати проведення інспекційного відвідування засобами аудіо-, фото- та відеотехніки. У разі створення об'єктом відвідування перешкод у діяльності інспектора праці (відмова в допуску до проведення відвідування (ненадання інформації, необхідної для проведення інспекційного відвідування); перешкода в реалізації інших прав,

передбачених цим Порядком), відсутності об'єкта відвідування або уповноваженої ним особи за місцезнаходженням (адресою, зазначеною в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, інших документах, що стали підставою для проведення відвідування), відсутності документів, ведення яких передбачено законодавством про працю, складається акт про неможливість проведення перевірки.

У разі відсутності/ненадання документів, ведення яких передбачено законодавством про працю, об'єкту відвідування надсилається копія акта про неможливість проведення інспекційного відвідування та письмова вимога із зазначенням строку поновлення та/або надання документів. На час виконання такої вимоги строк проведення перевірки зупиняється. За результатами інспекційного відвідування складаються акт інспекційного відвідування (невиїзного інспектування) (далі – акт), у разі виявлення порушень вимог законодавства про працю – припис щодо їх усунення. Припис є обов'язковою для виконання у визначені строки письмовою вимогою інспектора праці про усунення об'єктом відвідування порушень вимог законодавства про працю, виявлених під час інспекційного відвідування. У разі виконання припису в установлений у ньому строк заходи до притягнення об'єкта відвідування до відповідальності не вживаються.

За використання праці неоформлених працівників штрафні санкції накладаються одночасно з унесенням припису незалежно від факту усунення виявлених порушень.

Порядком здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю передбачено, що державний нагляд здійснюють посадові особи Держпраці, що підтверджується службовим посвідченням такої посадової особи. Виїзні перевірки проводяться відповідно до індивідуального графіка, що затверджується керівником або заступником керівника Держпраці чи її територіального органу згідно з планом роботи Держпраці та її територіального органу на відповідний період. Про проведення виїзної перевірки уповноважена посадова особа повідомляє об'єкту нагляду не пізніше ніж за п'ять робочих днів до її початку. Строк проведення виїзної перевірки не може перевищувати п'яти робочих днів і за обґрунтованим поданням уповноваженої особи може бути продовжений керівником або заступником керівника Держпраці чи її територіального органу до 10 робочих днів. Уповноваженій посадовій особі на час проведення виїзної перевірки надається робоче місце з правом користування телефонним зв'язком, розмножувальною технікою, іншими послугами технічного характеру, необхідними для реалізації повноважень під час виїзної перевірки, оформлення матеріалів виїзної перевірки, спілкування з посадовими особами об'єкта нагляду (у разі необхідності одержання пояснень).

У разі виявлення порушення та/або недоліків під час здійснення об'єктами нагляду контрольних повноважень уповноважені посадові особи мають право: 1) уносити керівнику об'єкта нагляду обов'язкову для виконання вимогу; 2) ініціювати притягнення посадових осіб об'єкта нагляду до відповідальності за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень. У разі створення об'єктом нагляду перешкод у діяльності уповноваженої посадової особи (відмова в допуску до проведення виїзної перевірки, ненадання інформації, необхідної для здійснення державного нагляду, перешкода в реалізації інших прав, передбачених цим Порядком), відсутності документів, ведення яких передбачено законодавством про працю, складається акт про неможливість складення висновку, який підписується керівником об'єкта відвідування або уповноваженою ним посадовою особою. За результатами здійснення державного нагляду складається висновок. У разі виявлення порушень законодавства про працю та/або недоліків під час здійснення контрольних повноважень також складається вимога. У вимозі зазначається строк для усунення виявлених порушень і/або недоліків під час здійснення контрольних повноважень, причин та умов, які до них призвели, учинення дій, спрямованих на ефективне здійснення контрольних повноважень. У разі встановлення строку виконання вимоги більше ніж три місяці в ній визначається графік і заплановані заходи щодо її виконання з відповідним інформуванням уповноваженої посадової особи згідно з визначеною у вимозі періодичністю. У разі наявності порушень вимог законодавства про працю, зафіксованих висновком, після розгляду

зауважень об'єкта нагляду (у разі їх надходження) уповноважена посадова особа проводить аналіз зібраних матеріалів, за результатами якого вносить вимогу та/або вживає заходів до ініціювання притягнення до відповідальності посадової особи за порушення законодавства під час здійснення контрольних повноважень.

Під час інформаційної кампанії, з 20 по 31 січня 2020 року, інспектори праці проінформували понад 190 тисяч роботодавців у сфері торгівлі, тимчасового розміщування та організації харчування щодо вимог до оформлення трудових відносин із найманими працівниками, а працівників – про ризики та наслідки незадекларованої праці. Під час інспекційної кампанії, упродовж 10 робочих днів, планується перевірити не менше ніж 3 тисячі роботодавців [3].

Під час інспекції в полі зору будуть роботодавці, які мають найвищий ризик використання незадекларованої праці, або ті, хто на час інформаційних заходів мали незадекларованих працівників і не оформили з ними відносини належним чином.

Сфера торгівлі – одна з найбільш ризикових галузей для використання незадекларованої праці. За даними Держстату, кількість осіб, які працюють у цій галузі, без оформлення трудових договорів у 2019 році становила більше ніж 700 тисяч осіб. Неформально зайнятим у формальному секторі економіки (у роботодавців, які зареєстровані як суб'єкти господарювання) був кожний третій працівників.

Відповідно до чинного законодавства, інспектор праці може прийти до будь-якого роботодавця в будь-який день і час з метою й перевірити оформлення трудових відносин. Для виявлення незадекларованих працівників інспектор може безперешкодно проходити до виробничих, службових та адміністративних приміщень роботодавців, знайомитися з документами, ведення яких передбачено законодавством про працю, спілкуватися з працівниками та представниками роботодавця, ставити їм питання й отримувати пояснення. У разі виявлення незадекларованих працівників одразу буде відбуватися притягнення до відповідальності.

Офіційне працевлаштування працівника для роботодавця має чимало переваг. Зокрема, можливість брати участь у державних закупівлях, оскільки одна з умов участі в тендері є наявність офіційно працевлаштованої кількості кваліфікованих працівників. Використання праці незадекларованих працівників є грубим порушенням трудового законодавства, що суттєво звужує можливості для прибутку та закриває доступ до ринку розміром 520 млрд. грн.

Офіційне працевлаштування підвищить престиж і репутацію роботодавця в очах працівників, знизить плинність кадрів, збільшить конкуренцію за робоче місце й допоможе залучити професійні кадри. Як правило, під час вибору робочого місця працівник зацікавлений працювати там, де він захищений офіційно.

Крім того, роботодавець буде застрахований від нестачі робочих рук, оскільки саме офіційний трудовий договір є запорукою впевненості працівника в сталості відносин і наявності роботи й доходу. При цьому він фіксує обов'язки сторін, зокрема зобов'язує працівника й роботодавця повідомити про намір розірвати відносини за 14 днів чи 2 місяці відповідно.

Сьогодні у зв'язку зі створенням інституту викривачів наявність незадекларованих працівників створює умови для цілеспрямованого інформування конкурентом контролюючих органів, що призведе до репутаційних і фінансових втрат. Тому офіційне працевлаштування працівника захистить роботодавця від недобросовісної конкуренції.

Відповідно до статті 265 КЗпП України, за порушення законодавства про працю встановлено фінансові санкції від 1–30 мінімальних заробітних плат (4723–141690 грн.). Розмір санкції за порушення законодавства про працю (незадекларований працівник, факт підміни трудового договору цивільно-правовим/договором про стажування, виплати заробітної плати в конверті, виплати винагороди працівнику без нарахування/сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та податків, фактичного використання праці працівника повний день, у разі оформлення його на неповний робочий день) становить 10 мінімальних заробітних плат, що у 2020 році дорівнює 47230 грн.

Учинення такого порушення повторно протягом двох років обійдеться роботодавцеві вже в 30 мінімальних зарплат за кожного працівника, стосовно якого скоєно порушення, що становитиме 141690 грн. [3].

Висновки. Удосконалення адміністративних і правових інструментів Державної служби України з питань праці має надзвичайне значення для підвищення загальної ефективності регулювання питань праці. Раціональні системи регулювання питань праці та діяльність Держпраці мають визначальне значення для ефективного управління ринками праці, сталого економічного розвитку й дієвого здійснення міжнародних трудових норм.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п.

3. З 1 лютого 2020 року Державна служба з питань праці розпочне інспекцію по дотриманню трудового законодавства. URL: http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=44878965-3ec9-462a-91f2-9d0b0b41891f.

4. Тодоренко І. Про перевірки Держпраці. URL: https://uz.ligazakon.ua/ua/magazine_article/EA012093.

5. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи : Указ Президента України від 7 липня 1997 р. № 620/97. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620/97.

6. Виприцький А.О. Державна служба України з питань праці як суб'єкт надання адміністративних послуг. *Право і суспільство.* 2020. № 1. Ч. 2. С. 3–9.

ТЕЛЕНИК С. С.,
кандидат юридичних наук

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.34

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ІНФРАСТРУКТУРНОГО КОМПЛАЄНСУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Відзначено, що роль інституту комплаєнсу у створенні ефективної державної системи захисту критичної інфраструктури залишається недостатньо досліджено. У статті автором порушено проблему щодо необхідності обґрунтування впровадження комплаєнсу під час формування державної системи захисту критичної інфраструктури та її адміністративно-правового регулювання. У результаті дослідження визначено сутність інституту комплаєнсу та проаналізовано його функції в побудові державної системи захисту критичної інфраструктури, виявлено й розкрито роль комплаєнсу в процесі створення ефективних норм поведінки суб'єктів захисту критичної інфраструктури з подальшим закріпленням у нормах права. Обґрунтовано засади комплаєнс-політики у сфері інфраструктури. Науково доведено необхідність уведення в науковий обіг поняття «інфраструктурний комплаєнс». Виділено видову картину комплаєнсу,

сформульовано його поняття. Розглянуто концепцію ризиків та екстрапольовано на комплаєнс-ризики. Аргументовано необхідність інвестиційних змін, а також удосконалення адміністративно-правового регулювання захисту критичної інфраструктури, напрямів формування необхідних і достатніх умов для впровадження комплаєнсу. Виділено ключові аспекти комплаєнс-стратегій і намічено шляхи їх інтеграції до загальної стратегії побудови державної системи захисту критичної інфраструктури. Подано аргументацію щодо необхідності вдосконалення адміністративно-правового регулювання функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури через легітимацію комплаєнсу.

Ключові слова: *комплаєнс, інфраструктурний комплаєнс, комплаєнс державної політики у сфері інфраструктури, легітимація комплаєнсу, комплаєнс-ризик, комплаєнс-стратегія, комплаєнс-контроль, правові ризики, скринінг інвестицій, інституціональна система, державна система захисту критичної інфраструктури.*

Telenyk S. S. On the definition of the concept of infrastructure compliance of critical infrastructure objects

The article marks that the role of the compliance institute in creating an effective state protection system of the critical infrastructure has been not adequately investigated. The author raises the issue of the need to ground the introduction of compliance when forming the state system of critical infrastructure protection and its administrative and legal regulation. Resulting from the research, the essence of compliance institute and analysis of its functions in forming the state system of critical infrastructure protection is defined, and compliance role in the process of creating effective standards of conduct of subjects of critical infrastructure protection with further consolidation in the rules of law is found out and covered. The principles of compliance policy in the infrastructure are substantiated. The necessity to introduce the concept "infrastructure compliance" into scientific use is evidence-based. The author highlights compliance types and defines them. The concept of risks is considered and extrapolated to compliance risks. The need for investment changes, as well improvement of administrative and legal regulation of critical infrastructure protection, directions of the formation of necessary and sufficient conditions for compliance introduction, is argued. The article emphasizes the key aspects of compliance strategies and outlines the ways of their integration into the general strategy of the building of the state system of critical infrastructure protection. It is argued the necessity to upgrade administrative and legal regulation of the functioning of the state system of critical infrastructure protection through compliance legitimation.

Key words: *compliance, infrastructure compliance, compliance of the state infrastructure policy, compliance legitimation, compliance risk, compliance strategy, compliance control, legal risks, investment screening, institutional system, state system of critical infrastructure protection.*

Вступ. Високий рівень глобалізації і трансформації інфраструктурних об'єктів, можливість вільної реалізації економічних інтересів транснаціональних корпорацій, тенденції злиття й поглинання великих корпорацій і мереж у різних сферах життєдіяльності є сучасним орієнтиром розвитку багатьох країн світу, у тому числі і їхніх державних систем захисту критичної інфраструктури. Однак відносно успішно цей тренд реалізується здебільшого в тих державах, де створено таку інституціональну систему, у тому числі й систему правового регулювання, у якій норми поведінки спрямовують суб'єктів правовідносин у сфері інфраструктури до певного встановленого та врегульованого нормами права порядку на основі пріоритету реалізації національних інтересів.

Термін «комплаєнс» ще повністю не є легітимованим і консенсуальним у правових науках і розвідках. У рамках адміністративного права цей термін також ще не набув свого достатнього вивчення й, відповідно, операціоналізації. В інших науках він також почав з'являтися порівняно недавно.

В Україні уперше комплаєнс з'явився у фінансовому секторі, натомість ще й досі його не застосовують у сфері інфраструктури, незважаючи на те що чимала кількість завдань щодо захисту критичної інфраструктури перебуває у фінансово-економічній площині. Закордоном ці форми контролю й відносин уже досить тривалий час застосовуються, вони врегульовані певними нормами права, стандартами, а головне, мають свій верифікований позитивний ефект.

Загалом різноманітними аспектами впровадження системи комплаєнс-контролю опікуються такі дослідники, як М. Алешин, А. Бородін, О. Данилин, О. Деревська, А. Гаврікова, Л. Правдива, І. Пальцун, О. Пустовалова, Л. Калініченко, Д. Савинов, А. Цюцяк, І. Цюцяк, А. Терехова, О. Чернишевич, М. Шалікова й ін.

Здійснений нами формально-юридичний і логіко-догматичний методи, контент-аналіз і системний підхід дали змогу виділити такі основні групи наукових завдань, у рамках яких комплаєнс розглядається як об'єкт дослідження:

- *комплаєнс як інструмент або комплексна програма (практика)* підвищення ефективності організації [1–8];
- *комплаєнс-функція* – розкриття сутності комплаєнсу через його функції [9; 10];
- *комплаєнс-ризики* й управління ними [11–14];
- *комплаєнс-контроль* [15–21];
- *комплаєнс-політика* [22];
- *комплаєнс-менеджмент* [23].

Окрему групу дослідників становлять ті, хто розглядає видові складники комплаєнсу залежно від сфери суспільних відносин, у яких він упроваджений [24].

Серед українських авторів варто відзначити таких, як Т. Березянко [25], А. Данилюк, А. Зінченко, Д. Каба, М. Саприкіна [26], Д. Ляпін, О. Овсієнко [10], І. Пальцун [22], А. Цюцяк, І. Цюцяк [16].

Стосовно ж сфери наших наукових інтересів – адміністративно-правове регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури – зазначимо, що про *комплаєнс не згадується в жодному із сучасних профільних досліджень*, присвячених розглядові критичної інфраструктури [27], а також в окремих роботах НІСД щодо інвестиційної діяльності в ОПК і розвитку інфраструктури [28].

Отже, відзначимо, що роль інституту комплаєнсу у створенні ефективної державної системи захисту критичної інфраструктури залишається недостатньо дослідженою, так само й комплаєнс як об'єкт дослідження для фахівців-правників – відносно нова тема, тим більше практично не зможемо знайти жодної згадки про нього в поодиноких наукових публікаціях, що присвячені аналізові адміністративно-правового регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури.

Нами вперше в науковій літературі порушується проблема щодо необхідності обґрунтування впровадження комплаєнсу під час формування державної системи захисту критичної інфраструктури та її адміністративно-правового регулювання та вводиться в науковий обіг нове поняття «інфраструктурний комплаєнс».

Постановка завдання. Метою наукової статті є визначення сутності інституту комплаєнсу й аналіз його функцій у побудові державної системи захисту критичної інфраструктури, виявлення й розкриття ролі комплаєнсу в процесі створення ефективних норм поведінки суб'єктів захисту критичної інфраструктури з подальшим закріпленням у нормах права.

Результати дослідження.

1. Поняття комплаєнсу

Термін «комплаєнс» увійшов до офіційної термінології відносно недавно, з моменту прийняття в США Закону Сарбейнса-Окслі (2002 р.), який максимально посилив вимоги до

регулювання ринку цінних паперів і фінансової звітності з метою недопущення корпоративних скандалів, у тому числі корупційного характеру. Однак під цим поняттям розуміють усі дії, які суб'єкти господарювання зобов'язані здійснювати відповідно до вимог усього спектра чинного законодавства.

Більшість словників визначає комплаєнс як утілення в життя чужих очікувань. У цьому контексті правила, закони й законодавчі норми, етичні цінності, мораль і принципи можуть бути згруповані разом як набір очікувань. Основна мета комплаєнсу – мінімізація правових і репутаційних ризиків, що виникають унаслідок порушення професійних та етичних стандартів. Щоб глобальні комплаєнс-програми та комплаєнс-документи виконували свою функцію, вони повинні бути приведені у відповідність до антикорупційних та інших законодавств відповідної юрисдикції [29, с. 4–5].

У загальнопоширеному значенні термін *«compliance»* (комплаєнс) походить від англійського дієслова «*to comply*» й означає дотримання певних правил, вимог або умов; згоду, відповідність.

Згідно з п. 12 ст. 1 Постанови Правління Національного банку України «Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України» від 28.03.2007 № 98: дотримання вимог законодавства та внутрішніх процедур (комплаєнс) – необхідність знати, розуміти й дотримуватися всіх вимог законодавства України, нормативів, положень і правил, внутрішніх політик, стандартів і кодексів із питань діяльності банку [30].

Варто відзначити, що визначення цього терміна зустрічається в Положенні «Про організацію внутрішнього контролю в банках України», затвердженому Постановою Правління Національного банку України від 29.12.2014 № 867, де поняття комплаєнсу визначається як дотримання банком законодавчих актів, ринкових стандартів, а також стандартів і внутрішніх документів банку, у тому числі процедур. Комплаєнс – це процес управління комплаєнс-ризиками.

На думку В.Б. Іванова, під поняттям «комплаєнс» розуміють функціонування організації відповідно до встановлених принципів і визначень, внутрішньої політики та процедур, що базуються на вимогах місцевого законодавства й поширеної міжнародної практики ведення бізнесу. Відповідність законам, правилам і стандартам у сфері комплаєнсу зазвичай стосується таких питань, як виконання відповідних стандартів поведінки на ринку, управління конфліктами інтересів, справедливе ставлення до клієнтів. До сфери комплаєнсу належать також такі специфічні сфери, як протидія легалізації доходів кримінального походження та фінансуванню тероризму, розроблення документів і процедур, що забезпечують діяльність компанії відповідно до вимог законодавства, захист інформації, протидія корупції, установлення етичних норм поведінки співробітників тощо [31, с. 80].

У концептуальній статті О. Овсієнко дуже прискіпливо та ретельно підійшов до вивчення самих дефініцій комплаєнсу, сформулювавши на їх основі підходи, у тому числі й методологічні, якими послуговувалися автори під час їх розроблення [10]. Зокрема, на думку О. Овсієнка, комплаєнс зазвичай трактують як сукупність заходів, які адаптують господарську поведінку бізнес-організації до виконання встановлених, у тому числі нормативних, вимог [10, с. 175].

Наслідком наукового дослідження визначеної наукової проблеми стали результати О. Овсієнка щодо найбільш методологічних розбіжностей у розумінні інституту комплаєнсу, які пов'язані за такими чинниками:

1) екзогенність або ендогенність комплаєнсу в бізнес-організаціях;
2) обов'язковість або добровільність комплаєнсу для бізнес-організації;
3) ізоморфізм – сприйняття комплаєнсу як замінника державної регуляторної практики;
4) процесний або функціональний підхід до комплаєнсу [10, с. 175–179].

Дещо ширше трактує комплаєнс Є. Тєряєва, під ним авторка розуміє комплекс ініціатив, спрямований на запобігання діям співробітників, що суперечать закону, і впровадження корпоративної бізнес-етики, заснованої на дотриманні закону [32].

У контексті формування державної системи захисту критичної інфраструктури комплаєнс означає законність дій кожного суб'єкта цієї системи загалом і кожного її співробітника зокрема. Для партнерів комплаєнс-перевірка підтверджує, що суб'єкти ДСЗКІ відповідають вимогам законодавства, запропонованим правилам, нормам визначених стандартів і/або умовам договору.

2. Видова картина комплаєнсу

Окрім різноманітних підходів до визначення концептуального поняття «комплаєнс», за допомогою здійсненого нами структурного аналізу наукових досліджень, ми дійшли висновку, що в сучасних наукових розвідках почасти можна зустріти видові поняття комплаєнсу:

1) антикорупційний комплаєнс [33–36];
2) трудовий комплаєнс [37];
3) інформаційний комплаєнс [38] тощо.

Зокрема О. Бакалінська згадує про *інформаційний комплаєнс* об'єктів кібербезпеки, визначаючи його як сукупність правил, вимог, оцінки ризиків і рекомендацій, що визначають порядок інформаційної діяльності суб'єкта господарювання та особливості забезпечення безпеки його діяльності в кіберпросторі. Інформаційний комплаєнс включає такі елементи:

- безпеку систем;
- урегулювання інцидентів;
- управління безперервністю бізнесу;
- моніторинг і постійний аудит;
- відповідність міжнародним стандартам;
- розслідування інцидентів і притягнення винних до відповідальності [38, с. 106].

Відповідно до викладеного, з урахуванням можливої й уже наявної інституціоналізації комплаєнсу висунемо наукову гіпотезу щодо необхідності наукового дослідження такого видового поняття комплаєнсу, як інфраструктурний комплаєнс.

Інфраструктурний комплаєнс пропонуємо розглядати як систему заходів щодо забезпечення відповідності діяльності суб'єктів ДСЗКІ, а також інших суб'єктів правовідносин у сфері захисту критичної інфраструктури чинному законодавству, іншим нормативно-правовим актам, що регулюють суспільні відносини у сфері інфраструктури, етичним нормам.

Інфраструктурний комплаєнс виступає не лише як спосіб запобігання правопорушенням у сфері захисту об'єктів критичної інфраструктури, а і як механізм підвищення ефективності функціонування всієї державної системи ЗКІ. Механізмом інфраструктурного комплаєнсу є стратегія, яка має містити детальний опис з подальшою легітимацією внутрішнього контролю (обов'язків і добровільний), унеможливлення злиття й поглинання окремих об'єктів критичної інфраструктури, яке не відповідає національним інтересам.

Легітимація комплаєнсу має відбуватися шляхом прямого зазначення на нього, його форми та методи в профільному законі України про захист критичної інфраструктури.

З урахуванням системності цієї діяльності доцільно визначити ключові засади комплаєнс-менеджменту [23, с. 3], який стосовно нашого дослідження можна визначити як сучасний формат методико-аналітичного підґрунтя щодо вдосконалення системи ризик-менеджменту захисту критичної інфраструктури та розроблення – у форматі такого підґрунтя – системи адміністративно-правового регулювання діяльності із застосування прикладного інструментарію системи антиризикових заходів, що є належно інтегрованими зі змістом державної політики у сфері інфраструктури, а також ресурсно-майновими трансформаціями в системі управління суб'єктами ДСЗКІ й усіма життєвими циклами відповідної політики та суб'єктів її реалізації.

Також доцільно чітко визначити мету запровадження комплаєнс-контролю на кожному суб'єкті ДСЗКІ й у системі загалом, ключові завдання та комплаєнс-функції, принципи функціонування, структуру і склад служб комплаєнсу на зовнішньому та внутрішньому рівнях, права й обов'язки спеціалістів із питань комплаєнсу, а також гарантії діяльності й відповідальність таких спеціалістів. Також доцільним є запровадження в ДСЗКІ підсистеми комплаєнс-контролю з відповідною структурою.

Для ефективного адміністративно-правового регулювання здійснення комплаєнс-менеджменту доцільно чітко визначити поняття комплаєнс-ризиків, попередньо визначивши суб'єкти й об'єкти комплаєнсу.

3. Комплаєнс-ризики

Суб'єктами комплаєнсу є держава в особі суб'єктів державної системи захисту критичної інфраструктури, юридичні (недержавні організації) та фізичні особи, а також стейкхолдери.

Об'єктом комплаєнсу є комплаєнс-ризики, які реалізуються під впливом таких ризикоутворювальних чинників: порушення регулятивних норм, фінансове шахрайство, зловживання повноваженнями, корупція; непрофесійна поведінка, низька компетенція персоналу; рейдерство, незаконні злиття й поглинання, розкрадання, інші неправомірні зовнішні дії; загроза ділової репутації, зниження платоспроможності, ресурсна неспроможність забезпечення заходів із захисту критичної інфраструктури [39, с. 66].

У згаданому вище Положенні «Про організацію внутрішнього контролю в банках України» від 29.12.2014 [40] також надано визначення поняття комплаєнс-ризиків – ризики юридичних санкцій, фінансових збитків або втрати репутації внаслідок невиконання суб'єктом вимог законодавства України, нормативно-правових актів, внутрішніх положень і правил, а також стандартів саморегульованих організацій, що застосовуються до його діяльності, у тому числі процедур.

Нездатність передбачати вплив неналежних дій працівників суб'єктів ДСЗКІ може призвести до негативного суспільного резонансу й завдати шкоди репутації суб'єкту державної системи захисту критичної інфраструктури.

Комплаєнс-ризики можуть бути спричинені некоректною поведінкою в тому числі й у соціальних мережах окремих співробітників, керівництва та інших відповідальних осіб.

У Європі реалізація комплаєнс-функції, тобто діяльність, спрямована на контроль за комплаєнс-ризиками, регулюється такими нормативними документами:

− директива Євросоюзу «Про ринки фінансових інструментів» (MIFID) встановлює, що інвестиційні компанії повинні встановити й забезпечити роботу комплаєнс-функції;

− звіт Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), випущений у березні 2006 року, за комплаєнс-функції в інвестиційних компаніях (Report of IOSCO on the Compliance function at Market Intermediaries);

− документ «Комплаєнс і комплаєнс-функція в банках» Базельського комітету з нагляду за банками встановлює принципи роботи комплаєнс-функції;

− інструкції FSA (орган фінансового регулювання й нагляду Великобританії) передбачають розділи з комплаєнс-функції, системи внутрішнього контролю;

− регулювання Банку Італії за комплаєнс-функції в банках, випущене в липні 2007 року [39, с. 67].

4. Комплаєнс-контроль

У рамках контролю за комплаєнс-ризиками варто чітко усвідомлювати, що це лише одна з багатьох комплаєнс-функцій, які становлять зміст комплаєнсу. Так, на думку О. Овсієнка, сутність комплаєнсу розкривається в його функціях:

− управління ризиками;
− підвищення рівня капіталізації бізнесу;
− зростання доходності й ринкової вартості акцій;
− дисциплінування менеджменту й найманих працівників;
− забезпечення лояльності стейкхолдерів;
− оновлення стратегії компанії;
− отримання додаткових конкурентних переваг;
− створення ефективних норм господарської поведінки [10, с. 182–183].

Важливим елементом комплаєнсу є комплаєнс-контроль – перевірка на відповідність і дотримання визначених норм і правил.

Комплаєнс-контроль – функція органу управління організації із забезпечення дотримання нормативно-правових актів, стандартів, установчих і внутрішніх документів організації; виключення залучення організації та участі її службовців у здійсненні протиправної діяльності, а також своєчасного подання відповідно до законодавства України звітних форм.

На думку Т. Романчик, комплаєнс-контроль інколи ототожнюють із поняттям комплаєнсу, утім він становить комплексну систему нагляду за тим, щоб підприємство, установа, організація діяли відповідно до власних правил (внутрішніх положень, посадових інструкцій); чинного законодавства, принципів ділової етики, з метою убезпечення від комплаєнс-ризиків. Комплаєнс-контроль є превентивним засобом захисту підприємства від комплаєнс-ризиків, що становлять загрозу його економічній безпеці. Правильне ставлення керівництва підприємства до функції комплаєнс-контролю створює умови для ефективного управління ризиками втрати прибутку, знижує потенційну можливість утрат навмисного або ненавмисного характеру, утрат бізнес-репутації. Комплаєнс-контроль забезпечує захист економічних інтересів підприємства від потенційних ризиків на ранніх стадіях, що спрощує їх нейтралізацію. Функція комплаєнс повинна здійснюватися не за фактом учинення протиправних дій, а має бути націлена на запобігання їм у майбутньому [24].

Отже, важливим принципом управління комплаєнс-ризиками є їх профілактика. Загалом у рамках комплаєнс-контролю з урахуванням специфіки сфери інфраструктури ми пропонуємо виділяти такі основні напрями:

– упередження – активні дії, спрямовані на унеможливлення реалізації потенційних ризиків;
– запобігання – ужиття заходів щодо недопущення реалізації вже розпочатих ризиків;
– виявлення – ідентифікація тих чи інших чинників, явищ або тенденцій як ризиків для суб'єкта ДСЗКІ;
– попередження – контроль розвитку ризиків;
– реагування – застосування системного інструментарію щодо унеможливлення настання негативних наслідків від реалізації ризиків або мінімізації наслідків від їх реалізації.

Ця концепція органічно лягає в основу концепції захисту критичної інфраструктури, адже містить майже ідентичні компоненти діяльності.

Простіше кажучи, потрібно звести до мінімуму ймовірність виникнення будь-якого ризику або хоча б пом'якшити наслідки його реалізації. Для цього всі співробітники компанії повинні не тільки знати правила й дотримуватися правил, а й розуміти, що вони будуть робити в разі реалізації ризику та як саме вони ефективно продовжать далі свою діяльність.

Важливою а цьому аспекті є підготовка відповідних фахівців, які володіють комплаєнс-компетенціями, – комплаєнс-менеджерів. До обов'язків комплаєнс-менеджерів входить відстеження, щоб компанія працювала в суворій відповідності до законодавства держави. Якщо корпорація має філії в різних країнах, то кожна філія має підтримувати комплаєнс відповідного місцевого законодавства, етичних норм, традицій, звичаїв місцевого населення.

Комплаєнс-програма повинна включати в себе кодекси поведінки.

Роль комплаєнсу у сфері захисту критичної інфраструктури може зводитися з урахуванням вищенаведеного, у тому числі через виконання функцій контролю дотримання законодавчих і нормативно-правових актів, дотримання етичних принципів, підтримання ділової репутації, фізичного захисту критичної інфраструктури.

Наприклад, банківська установа запроваджує процедури внутрішнього контролю, які передбачають:

– звітування раді та правлінню банку,
– багаторівневий контроль за діяльністю банку,
– перелік його заходів для забезпечення контролю за наявністю активів банку,
– для забезпечення контролю за доступами до електронних банківських систем, баз даних і програмного забезпечення, відображення всіх операцій банку в бухгалтерському обліку;
– перевірку дотримання встановлених лімітів та обмежень;

– перевірку повноти, достовірності та своєчасності складання фінансової, статистичної, управлінської, податкової й іншої звітності;

– постійне оцінювання адекватності й ефективності системи внутрішнього контролю.

У такому разі комплаєнс-контроль здійснюється з метою захисту інтересів банку та його клієнтів у сфері оперативної діяльності банку на фінансових ринках, а також з метою протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [19, с. 88].

Отже, комплаєнс-контроль повністю гармонізується із запропонованою нами концепцією адміністративно-правового регулювання скринінгу прямих іноземних інвестицій [41].

5. Принципи комплаєнсу

Можемо назвати такі принципи комплаєнсу:

1) здійснення й нагляд керівництвом суб'єкта ДСЗКІ за реалізацією та впровадженням політики комплаєнсу;

2) відповідальність за ефективне управління комплаєнс-ризиками;

3) відповідальність за формування та реалізації політики комплаєнсу;

4) відповідальність за створення постійної та ефективної функції комплаєнсу;

5) незалежність служби комплаєнсу суб'єкта ДСЗКІ;

6) забезпечення ресурсами, необхідними для ефективної реалізації їхніх функцій;

7) сприяння вищого керівництва суб'єкта ДСЗКІ в ефективному управлінні комплаєнс-ризиком;

8) взаємодії з внутрішнім аудитом;

9) структура й обов'язки комплаєнс-функції повинні відповідати місцевим юридичним і наглядовим нормам;

10)застосування механізму аутсорсингу, але зі збереженням контролю керівника служби комплаєнсу.

Напрацювання в банківській сфері [19, с. 88–89] можуть бути використані під час проведення скринінгу прямих іноземних інвестицій, зокрема можуть бути використані такі положення:

– купівля-продаж цінних паперів (у т. ч. на фондовому ринку) з оплатою готівкою у великих сумах;

– одночасне виставлення доручень на купівлю та продаж цінних паперів за цінами, які мають відхилення від поточних ринкових цін;

– заплутаний або незвичайний характер угоди, яка не має очевидного економічного сенсу або очевидної законної мети;

– невідповідність угоди інтересам діяльності організації, установленим її установчими документами;

– виявлення неодноразового здійснення операцій або угод, характер яких дає підстави вважати, що метою їх здійснення є ухилення від процедур обов'язкового контролю;

– інші обставини, що дають підставу вважати, що операції здійснюються з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансування тероризму.

Зокрема, на актуальність комплаєнс-контролю у сфері інфраструктури, передусім у сфері розвитку телекомунікаційних технологій, звертає увагу й вище керівництво НАТО. Так, у жовтні 2019 року керівництво НАТО ухвалило рішення про необхідність оновлення рекомендацій зі стійкості цивільної інфраструктури в державах-членах Альянсу, включивши туди вимоги до мобільних мереж стандарту 5G. З-поміж іншого держави-члени мають оцінювати рівень потенційної небезпеки від установлення того чи іншого китайського обладнання й устаткування з урахуванням імовірного впливу як Китаю, так й інших країн. Головний сигнал полягає в тому, щоб союзники проводили ретельну оцінку комплаєнс-ризиків, зокрема ризиків, пов'язаних з іноземною власністю, контролем, а також можливим гібридними загрозами [42].

Генсек НАТО Йенс Столтенберг акцентує на важливій функції інфраструктури – відновленні. За його словами, мають бути відпрацьованими надійні варіанти відновлення

систем у разі виникнення надзвичайних ситуацій, надання владі держав пріоритетного доступу до комунікаційних мереж в умовах кризи, розроблення детальних планів управління ризиками й установлення системи обміну інформацією між урядом і бізнесом. Ці вимоги потрібно враховувати під час прийняття на національному рівні рішень, що стосуються проектування, будівництва та експлуатації своїх телекомунікаційних мереж, адже, згідно з китайськими законами, Huawei має співпрацювати з китайськими спецслужбами, тому країни, що вступають у партнерські відносини з китайськими компаніями, ставлять під загрозу безпеку власних мереж [43].

Саме тому необхідно вести мову про стратегічний, а не технологічний вибір, і сприяє цьому методологія комплаєнсу, яка через її міждисциплінарний характер, незвуженість виключно нормами права уможливлює вирішувати складні, у тому числі й політичні, проблеми у сфері захисту критичної інфраструктури в національних інтересах. Зокрема, детальний аналіз хронології конфлікту КНР і США щодо компанії Huawei та її глобальної діяльності щодо покриття всієї планети мережею 5G є доказом доцільності використання комплаєнсу для захисту власних національних інтересів.

Застосування комплаєнсу частково може частково зменшити шкоду національній безпеці України у сфері захисту критичної інфраструктури від реалізації, наприклад, стратегії Китаю щодо реалізації плану «Зроблено в Китаї-2025», зміст якої полягає у створенні умов для самостійності Китаю у сфері ключових технологій; виробленні ключових базових компонентів і критичних матеріалів до 70%, що може поставити в залежність національну критичну інфраструктуру, особливо у сфері телекомунікаційних технологій. Так само можна констатувати про формування патентної активності Китаю, а також створення ефективного механізму інвестування в передові технології загальним обсягом майже 1 млрд доларів США на рік [44].

6. Комплаєнс-стратегії

Тотальна інтеграція бізнесу стала наслідком глобалізації, через що впровадження нових механізмів контролю за функціонуванням ДСЗКІ є не стільки потребою, скільки нагальною необхідністю. Важливим етапом становлення ДСЗКІ є збільшення прозорості й полегшення здійснення функцій зсередини цієї системи. Із цією метою потребують удосконалення механізми адміністративно-правового регулювання застосування інструментів виявлення, оцінювання й діагностування ризиків ДСЗКІ, спричинених глобалізацією.

У рамках розроблення комплаєнс-стратегії також доцільно передбачити вирішення таких завдань:

− ефективна комунікація та взаємодія між контрольними функціями й ключовими функціями суб’єктів ДСЗКІ;

− прийняття головним суб’єктом ДСЗКІ єдиних комплаєнс-підходів і декларації комплаєнсу з публікацією їх на інтернет-сайтах суб’єктів ДСЗКІ;

− синхронізація (за умови відсутності – прийняття) етичного кодексу персоналу суб’єктів ДСЗКІ;

− розроблення на спільних засадах і цільове впровадження політик, процесів і процедур у всіх складниках відносин у сфері захисту критичної інфраструктури, де застосовується комплаєнс;

− удосконалення системи комплаєнс-ризиків захисту критичної інфраструктури;

− удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації персоналу, у тому числі відповідно до вимог упровадження комплаєнс-стратегій;

− включення завдань із комплаєнс-ризиків як складника діяльності із забезпечення захисту критичної інфраструктури до переліку ключових показників діяльності суб’єктів ДСЗКІ;

− організація звітування посадових осіб щодо ефективності впровадження комплаєнс-стратегій уповноваженим суб’єктам здійснення державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури;

− розроблення й упровадження кваліфікаційних вимог до співробітників комплаєнсу;

З урахуванням чинних міжнародних практик [31, с. 81–82; 39, с. 67; 45] інтегрована модель комплаєнс-стратегії може складатися із системної та послідовної, об'єднаної спільними цілями діяльності з реалізації відповідних політик:

– *політика корпоративної етики (Code of Ethics)*, що встановлює деонтологічні засади, морально-етичні принципи, стандарти поведінки, пріоритети компанії та обов'язки співробітників;

– *політика чесної конкуренції*, що вимагає від кожного співробітника виконання конкурентних правил та умов, спрямована на формування вільного ринку й відкритої конкуренції товарів і послуг;

– *політика протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (Fight against Money Laundering and Terrorism Financing),* що захищає легальний сектор економіки від проникнення тіньових доходів;

– *політика отримання й надання подарунків, запрошень (Gift policy)*, що забезпечує відокремлення понять «подарунок» і «хабар» шляхом установлення граничної вартості подарунків і процедур контролю за їх наданням;

– *політика інформування про порушення етичних стандартів (Whistleblowing policy)*, що дає можливість працівникам, замовникам і постачальникам як офіційно, так й анонімно повідомляти про випадки корупції та інших порушень норм і стандартів поведінки;

– *політика, що регулює конфлікт інтересів* завдяки впровадженню етичних стандартів поведінки співробітників у разі виникнення подібних конфліктів (інтереси співробітника вступають у протиріччя з інтересами компанії, інтереси одного клієнта – з інтересами іншого тощо). Політика вимагає, щоб інтереси компанії завжди ставилися вище за інтереси її окремих співробітників;

– *політика захисту майна компанії,* що поширюється як на матеріальні, так і на нематеріальні цінності, забезпечує захист патентів, «ноу-хау», інтелектуальних прав;

– *політика конфіденційності інформації*, що гарантує нерозголошення інформації про клієнтів, регулює зберігання й обробку персональних даних, надання коректної звітності (*General Data Protection Regulation*);

– *політика «Китайської стіни» (Chinese Walls)* – контролює використання непублічної, інсайдерської інформації про фінансовий стан і/або інвестиційні плани третьої сторони з метою отримання додаткового прибутку.

Упровадження будь-якої стратегії має не суто ідеалізований характер, зумовлений необхідністю перманентного вдосконалення, а спрямовується на конкретне якісне та кількісне вдосконалення параметральних характеристик державної системи захисту критичної інфраструктури. З огляду на це, доцільно також визначити й показники або очікувані результати від упровадження комплаєнс-стратегії.

Ними можуть бути такі:

– позитивний іміджевий і репутаційний ефект, який отримає не лише кожний суб'єкт ДСЗКІ, а й уся система загалом у співробітництві з міжнародними партнерами, адже реалізація державної політики захисту критичної інфраструктури може слугувати з'єднувальною ланкою та наближати Україну до проголошених цілей вступу до тих безпекових альянсів, взаємодія з якими є вигідною для реалізації українських національних інтересів;

– удосконалення взаємовідносин з іншими державами загалом та окремими їх суб'єктами захисту критичної інфраструктури зокрема, що уможливлює збільшення матеріально-технічної, інформаційної та іншої ресурсної допомоги, у тому числі й постачання високотехнологічного обладнання, а також високих технологій для вдосконалення захисту об'єктів критичної інфраструктури;

– виключення дублювальних функцій в організаційно-функціональній структурі ДСЗКІ за рахунок оптимізації управлінських процесів у широкому розумінні;

– глибший і науково обґрунтований контроль ризиків застосування санкцій міжнародними партнерами, у тому числі контакти з певними державами та їхніми представниками щодо впровадження мереж нового покоління;

− посилення інвестиційної привабливості об'єктів критичної інфраструктури через застосування науково обґрунтованої методики скринінгу прямих іноземних інвестицій у процесі реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури;

− підвищення конкурентоспроможності об'єктів критичної інфраструктури через запобігання порушенню норм права та правил поведінки;

− посилення інформаційної відкритості й інвестиційної прозорості, що створить умови не лише для залучення іноземних інвестицій, а демонструватиме безпеку власних капіталовкладень, гарантії їх повернення, а також прозорість набуття активів.

Важливість комплаєнс-стратегії полягає й у тому, щоб убезпечити від непродуманого, нав'язаного, інспірованого ззовні й навіть трендового, у тому числі громадського, комплаєнсу, тобто комплаєнсу, що ініціюється з боку ключових стейкхолдерів (територіальних громад, споживачів, громадських організацій, профспілок, різноманітних професійних спільнот, у тому числі псевдоактивістів і псведоекспертів, блогерів, лідерів громадської думки тощо).

На підтвердження нашої думки висловлюються й Т. Кірчмаєр та М. Селваггі, які відзначають, що комплаєнс за певних умов відволікає корпоративні ресурси на контроль поточної діяльності на шкоду розробленню перспективних стратегій [46, с. 3–4]. Комплаєнс-стратегія має бути не самодостатнім і самостійним компонентом корпоративної культури або бізнес-процесом, а складовим елементом стратегії розвитку суб'єкта управління, а загалом суттєво зменшувати ймовірність нефінансових і неправових, у тому числі репутаційних та іміджевих, ризиків суб'єктів захисту критичної інфраструктури.

Упровадження комплаєнс-стратегії дасть змогу з-поміж іншого враховувати також численні необов'язкові стандарти, правила, практики, процедури, що загалом може сприяти підвищенню стійкості критичної інфраструктури тощо.

Висновки. Розв'язання порушених у статті питань має бути релевантним не з державною політикою у сфері захисту критичної інфраструктури, а передусім із тими загрозами, які мають бути структуровані відповідно до того чи іншого виду війн того чи іншого покоління. Не можна будувати сучасну державну систему захисту критичної інфраструктури зосередившись на загрозах, наприклад, четвертого покоління, ігноруючи загрози п'ятого покоління. За такого підходу ДСЗКІ завжди буде на декілька кроків позаду, що наперед унеможливить створення сучасної та адекватної новітнім трендам і загрозам систему державного управління й відповідну державну систему захисту, одним із елементів якої має обов'язково бути система комплаєнсу. Отже, система комплаєнсу якраз і може стати індикатором появи нових видів загроз, нових трендів, робити так зване упередження формування нових суспільних відносин і, відповідно, слугувати певним дороговказом для розвитку ДСЗКІ.

Оскільки комплаєнс є порівняно новим правовим явищем у практиці захисту об'єктів критичної інфраструктури, теорією адміністративного права поки не напрацьовано єдиного підходу до визначення сутності цього інституту та його ролі у становленні державної системи захисту критичної інфраструктури.

Окремо відзначимо, що проведений нами аналіз дав можливість констатувати наявність низки проблем для впровадження комплаєнсу у сферу адміністративно-правового регулювання державної системи захисту критичної інфраструктури.

Одним із чинників, який суттєво уповільнює темпи впровадження комплаєнсу, є прагнення щодо швидкого отримання позитивних результатів від укладених ресурсів у нього. Утім за такого випадку щодо очікування швидких результатів не враховується важлива риса комплаєнсу – його стратегічний і довгостроковий характер, адже конкретним результатом від його впровадження є підвищення ефективності діяльності державної системи захисту критичної інфраструктури загалом, а не лише окремих його елементів, зміцнення як зв'язків між системними елементами, так і міжсистемних зв'язків з іншими системами критичної інфраструктури.

Сьогодні можна констатувати наявність подеколи суперечливих методологічних підходів до визначення сутності комплаєнсу та його основних функцій. Як один із напрямів виходу з такої ситуації, на наш погляд, виступає розроблення методологічних підходів

і структурних компонентів комплаєнс-стратегії у сфері захисту критичної інфраструктури (інфраструктурного комплаєнсу) з визначенням напрямів його легітимації та інституціональних умов його впровадження у відповідних нормах права, що регулюють суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури.

Отже, у рамках статті науково обґрунтовано необхідність розроблення комплаєнс-стратегії, яка має включати різноманітні блоки на основі вже сталих комплаєнс-політик, реалізація яких уже підтверджена практикою і має своє відповідне нормативне регулювання.

В Україні відбувається процес становлення нової державної системи захисту критичної інфраструктури. Отже, упровадження комплаєнсу є необхідним не лише тому, що це сучасний тренд побудови й ефективного функціонування макросистем, вимога сучасних бізнес-процесів, а ще й тому, що на ДСЗКІ загалом чинять вплив і загальносоціальні та організаційно-правові чинники: *високий рівень корупції*, який унеможливлює реалізацію ефективної інвестиційної політики держави; *монополізація економіки*, як наслідок, унеможливлення залучення прямих іноземних інвестицій; *численні неправомірні порушення права інтелектуальної власності*; штучно створена асиметрія в реалізації прав суб'єктів недержавної форми власності щодо реалізації державної політики у сфері захисту критичної інфраструктури.

Наостанок констатуємо, що впровадження інфраструктурного комплаєнсу є результатом пошуку нового напряму інституційного проектування державної системи захисту критичної інфраструктури, яка в органічному поєднанні з механізмом адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері захисту критичної інфраструктури не лише здатна створити необхідні й достатні умови для забезпечення сталого розвитку об'єктів критичної інфраструктури, а й стати запорукою сталого розвитку держави загалом.

Список використаних джерел:

1. Алешин М.М., Алешина Е.И. Комплаенс как инструмент повышения стоимости корпорации. *Науковедение.* 2016. Том 8. № 5. URL: http://naukovedenie.ru/PDF/48EVN516.pdf.

2. Бородин А.Г. Комплаенс: проблема минимизации нефинансовых рисков в корпоративном управлении. Актуальные вопросы управления. *Вестник Государственного университета управления.* Москва, 2015. № 10. С. 157–162. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/komplaens-problema-minimizatsii-nefinansovyh-riskovv-korporativnom-upravlenii.

3. Черепанова В.А. Комплаенс-программа организации : монография. Москва : ИНФРА-М, 2016. 288 с.

4. Нєізвєстна О.В. Дослідження практики комплаєнс у страхових компаніях України. *Актуальні проблеми економіки.* 2017. № 3. С. 267–273.

5. Перерва П.Г. Комплаенс-программа промышленного предприятия: цели и задачи. *Вісник НТУ «ХПІ». Серія «Економічні науки».* 2017. № 24. С. 153–158.

6. Гейчук О. Особенности национального комплаенса, или как обеспечить прозрачность и соответствие в украинских компаниях. *Украинский бизнес-ресурс (UBR).* 05.03.2018. URL: https://pr.ubr.ua/osobennosti-natsionalnoho-komplaensa-ili-kakobespechit-prozrachnost-i-sootvetstvie-v-ukrainskikh-kompanijakh-3865706.

7. ISO 19600:2014. Compliance management systems. International Organization for Standartization. URL: http://www.iso.org/iso/home/search.htm?qt=ISO+19600%3A2014+&sort=rel&type=simple&published=on.

8. Дєєва Н.Е. Внутрішній контроль у системі ризик-менеджменту комерційного банку. *Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. Серія «Економічні науки».* Черкаси : ЧДТУ, 2009. Вип. 23. Ч. 2. С. 86–91.

9. Данилин О., Пустовалова Е. Комплаенс-функция в современной организации: создание, структурирование и оценка. *Внутренний контроль в кредитной организации.* 2010. № 3 (07). URL: http://www.int-comp.org/attachments/Danilin-Pustovalova-Compliance-Function.pdf.

10. Овсієнко О.В. Комплаєнс у бізнес-адмініструванні та його роль у створенні ефективних норм господарської поведінки. *Економічний простір.* 2018. № 134. С. 173–185.

11. Правдива Л. Удосконалення корпоративного управління в банках та управління комплаєнс-ризиком. *Вісник Національного банку України.* 2011. № 7 (185). С. 10–13.

12. Що таке комплаєнс-ризики та як ними управляти. URL: http://www.bakertilly.ua/news/id1521.

13. Бондаренко Ю. Эффективное управление compliance-рисками: системный подход и критический анализ. *Корпоративный юрист.* 2008. № 6. С. 31–34.

14. Бортников Г. Комплайенс-риск (риск несоблюдения): международные стандарты и их применимость для банков в странах. СНГ. URL: ycі foreign mass_media_articles/bortnikov.

15. Овсюк Н. В. Комплаєнс-контроль у сфері трудових правовідносин. *Вісник Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського.* 2018. № 24. С. 662–667.

16. Цюцяк А.Л., Цюцяк І.Л. Впровадження системи комплаенс-контролю у вітчизняну систему незалежного фінансового контролю та аудиту. *Економіка :* науково-інформаційний вісник. 2011. № 3. С. 200–206.

17. Хуторна М.Е., Гелеверя В.В. Організація ефективної системи комплаєнс-контролю. *Фінансовий простір.* 2015. № 2. С. 112–118. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fin_pr_2015_2_15.

18. Тимошенко С.В. Деякі питання застосування системи комплаєнс-контролю для підтримки системи управління ризиками. *Публічне управління та митне адміністрування.* 2017. № 1. С. 158–164. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2017_1_22.

19. Сарахман О.М., Козьол В. Функціонування комплаєнс-контролю у вітчизняній банківській справі. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України.* 2015. Вип. 2. С. 87–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_2_22.

20. Беляев Ю.К. Применение инструментов комплаенс-контроля для оптимизации корпоративного управления фармацевтическими компаниями. *Известия УрГЭУ.* 2013. № 1 (45). С. 45–50.

21. Гаврікова А.В. Застосування системи комплаєнс-контролю в процесі здійснення інноваційної кредитної політики банку. *Економіка і організація управління :* збірник наукових праць. 2012. № 1 (11). С. 21–30.

22. Пальцун І.М. Compliance-політика як складова корпоративної культури підприємства. *Торгівля і ринок України :* тематичний збірник наукових праць. Донецьк : ДонНУЕТ, 2013. № 35. С. 134–141.

23. Локтіонова Я.Ф. Інструментарій ризик-менеджменту в системі адміністрування підприємствами підрядного будівництва : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.04 «Економіка та управління підприємствами - за видами економічної діяльності» / Київський національний університет будівництва і архітектури. Київ, 2018. 240 с.

24. Романчик Т.В. Місце комплаєнс у забезпеченні економічної безпеки підприємства. *Актуальні питання організації та управління діяльністю підприємств у сучасних умовах господарювання :* збірник тез доп. 7-ї наук.-практ. конф., 29 листопада 2017 р., м. Харків. Харків : НАНГУ, 2017. С. 152–154.

25. Березянко Т.В. Актуалізація системи контролю та керівництва в корпоративному секторі. *Державне управління: удосконалення та розвиток :* електронне наукове фахове видання / Інститут законодавства Верховної Ради України, 2009. № 3. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=33.

26. Боротьба з корупцією. Роль бізнесу в Україні : аналітична довідка / М. Саприкіна, А. Зінченко, Д. Ляпін, А. Данилюк, Д. Каба. Київ : Фарбований лис, 2011. С. 51.

27. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналітична доповідь / Д.Г. Бобро, С.В. Іванюта, С.І. Кондратов, О.М. Суходоля ; за заг. ред. О.М. Суходолі. Київ : НІСД, 2019. 224 с.

28. Бегма В.М., Свергунов О.О. Концептуальні засади стратегій інвестиційно-інноваційного розвитку оборонно-промислових комплексів держав. Досвід для України : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2019. 64 с.

29. Бабяк Н.Д., Білоцька І.А., Сатрушик Ю.В. Антикорупційний комплаєнс: основні засади і перспективи впровадження у вітчизняний корпоративний сектор. *Держава та регіони. Серія «Економіка та підприємництво».* 2014. № 4 (85). С. 3–9.

30. Методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України, затверджені Постановою Правління Національного банку від 28.03.2007 № 98. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07.

31. Іванов В.Б., Лаврик І.Ф. Комплаєнс як система протидії корупції та запобігання ризиків на рівні суб'єктів господарювання. *Вісник Національного транспортного університету. Серія «Економічні науки» :* науково-технічний збірник. 2016. № 3 (36). С. 80–86.

32. Теряева Е. Что такое комплаенс и для чего он нужен. URL: https://blog.calltouch.ru/chto-takoe-komplaens-i-dlya-chego-on-nuzhen/.

33. Пает М. Дике. Антикорупційний комплаєнс: практичне керівництво для компанії. Цюріх, 2011. № 157.

34. Волошенко А.В. Комплаенс-практика как превентивный метод борьбы с коррупцией. *Актуальні проблеми економіки.* 2014. № 7. С. 405–413.

35. Дехгани А. Комплаенс: цена и ценность антикоррупционного законодательства для бизнеса в Украине. *Дело.* 7 июля 2016. URL: https://delo.ua/business/komplaens-cena-icennost-antikorrupcionnogo-zakonodatelstva-d-319472.

36. Момот Т.В., Мізік Ю.І., Політучій С.Я. Антикорупційний комплаєнс у системі стратегічного моніторингу кадрової безпеки підприємства. *Актуальні проблеми економіки.* 2016. № 6. С. 167–174.

37. Кисельова О.І., Неверова С.А. Особливості впровадження трудового комплаєнсу в Україні. *Правові горизонти.* № 13 (26). С. 44–47.

38. Бакалінська О., Бакалинський О. Правове забезпечення кібербезпеки України. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 9. С. 100–107.

39. Суюсанова О.Л. Правова база регулювання комплаєнс-контролю в Україні. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності.* 2015. № 1 (52). С. 64–69.

40. Про затвердження Положення про організацію внутрішнього контролю в банках України : Постанова Національного банку України від 29.12.2014 № 867.

41. Теленик С. Адміністративно-правові основи скринінгу інвестицій в об'єкти критичної інфраструктури. *Підприємництво, господарство і право.* 2019. № 9. С. 135–141.

42. НАТО ввело правила безопасности для сетей 5G на фоне обвинений в адрес Китая. URL: https://www.eurointegration.com.ua/rus/news/2019/10/25/7102299/.

43. НАТО обороняется от Huawei. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4135503.

44. Сверхдержавы меряются микрочипами. Причины, расклад сил и возможные последствия технологической войны США и Китая. А также место в противостоянии Huawei, Apple и Google. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4050020?from=doc_vrez#id_illustration_01

45. Комплаєнс контроль: що це і навіщо. URL: https://youcontrol.com.ua/blog/komplaiens-kontrol-shcho-tse-i-navishcho; Офіційний сайт Базельського комітету (bank for international settlement). URL: http://www.bis.org/bcbs/index.htm.

46. Kirchmaier Tom, Selvaggi Mariano. The Dark Side of 'Good' Corporate Governance:Compliance-FuelledBook-CookingActivities.FMGDiscussionPaper.2006.№559.URL: https://ssrn.com/abstract=895362.

ТИЧНА Б. М.,
старший науковий співробітник
науково-дослідного відділу проблем
військового законодавства
Центру воєнно-стратегічних досліджень
*(Національний університет оборони
України імені Івана Черняховського)*

УДК 355/359:004.056
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.35

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ОСНОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Варто зазначити, що Збройні Сили України є сьогодні активним учасником інформаційних відносин, що зумовлено вимогами часу: потребами більшої відкритості перед суспільством, формуванням таких цивільно-військових відносин, які мають слугувати інтересам усього суспільства. У спеціальних військових виданнях і засобах масової інформації систематично висвітлюються питання повсякденної діяльності військових, ситуація в районі проведення операції Об'єднаних сил, соціально-правового захисту військовослужбовців, реформування ЗСУ, боротьби з корупцією у військовій сфері тощо.

Але ця багатогранна інформаційна діяльність здійснюється, як правило, не системно, інколи стихійно, як відповідь на ті чи інші гострі проблеми або ситуації, які виникають у ЗСУ, а отже, не завжди об'єктивно висвітлює ті проблеми, які супроводжують життєдіяльність військових. Виникла необхідність узагальнення напрацьованого досвіду з метою вироблення на цій основі головних регулятивних чинників – принципів і постановки практичних завдань подальшого нарощування інформаційної діяльності.

Мета: у статті досліджено зміст інформаційної безпеки у взаємозв'язку з інформаційною діяльністю ЗСУ. Методи дослідження: використані формально-юридичний і системний методи. Результати: на основі аналізу законодавства та науково обґрунтованих підходів до розуміння змісту інформаційної безпеки, наявних (і можливих) інформаційних загроз у сфері оборони країни узагальнено зміст інформаційної безпеки в діяльності ЗСУ. На основі аналізу норм Конституції України сформульовані принципові засади, які детермінують інформаційну діяльність ЗСУ щодо забезпечення інформаційної безпеки. Установлено, що інформаційну безпеку у сфері оборони держави забезпечує належним чином урегульована та дієва інформаційна діяльність ЗСУ за конкретними спрямуваннями. Обговорення: динамічний характер інформаційних загроз і пошук засобів, способів їх протидії у сфері діяльності ЗСУ зумовлюють потребу подальших наукових досліджень.

Ключові слова: *інформаційна безпека, Збройні сили України, інформаційна діяльність, інформаційні загрози, негативний інформаційний вплив.*

Tychna B. M. Information security as the basis of information activity of the armed forces of Ukraine

It should be noted that presently the Armed Forces of Ukraine is an active participant of information relations, which is dictated by the time: requirements to be more open to the society, establishment of such civil-military relations that should serve the interests

of the whole society. Specialized military publications and media provide information about routine activities of the military, situation in the area of Joint Forces Operation, social and legal protection of military personnel, reforms of the Armed Forces, fighting corruption in the military domain and other on the regular basis.

Meanwhile, these multifaceted information activities are carried out, as a rule, not in a systematic fashion, sometimes as a response to certain acute problems or situations, which emerge in the Armed Forces of Ukraine, thus not always objectively cover the issues, which follow the routine activities of the military. All that resulted into the necessity to conduct lessons learned in order to develop major regulatory factors – the principles and define the tasks to further enhance information activities.

Objective: the article explores the contents of information security in close relation with the information activities of the Armed Forces of Ukraine. Research methods: formal-legal and system methods. Results: the content of the information security within the Armed Forces of Ukraine activities has been generalized based on the analysis of the legislation and scientifically justified approaches for understanding the content of information security, current (and potential) information threats in the area of the national defense. The foundations, which define information activities of the Armed Forces of Ukraine to ensure information security, have been established based on the Constitution of Ukraine provisions' analysis. It has been established that information security in the area of national defense is provided by the properly regulated and efficient information activities of the Armed Forces of Ukraine in certain directions. Discussion: dynamic nature of information threats and search of methods and ways to address them within the Armed Forces of Ukraine activities, require further scientific research.

Key words: *information security, Armed Forces of Ukraine, information activities, information threats, negative information influence.*

Вступ. Зростання цінності інформації в сучасному суспільстві охоплює як приватноправові, так і глобальні інтереси всього суспільства. Інформаційна безпека є трансформованим складником національної безпеки України, ефективність проведення якої гарантує суспільству й кожному громадянину захист від загроз, у тому числі інформаційних. Дієвим інструментарієм у цьому контексті є сектор безпеки і оборони, у системі органів якого діють Збройні сили України (далі – ЗСУ) [1, п. 16 ст. 1].

Упровадження інформаційної безпеки набуває дієвості через інформаційну діяльність, яка в ЗСУ відображена у двох основних спрямуваннях: внутрішньому (задоволення інформаційних потреб у межах діяльності ЗСУ з виконання поставлених державою, суспільством завдань) і зовнішньому (реалізація прав громадян на інформацію у зв'язку з функціонуванням ЗСУ). Крім того, інформаційну безпеку необхідно аналізувати через безпеку збереження самої інформації й джерел фіксування (зберігання) ресурсів її обробки. Але суттєве значення в забезпеченні інформаційної безпеки має урегульована та реалізована інформаційна діяльність ЗСУ.

Актуальність дослідження інформаційної безпеки в контексті інформаційної діяльності ЗСУ зростає у зв'язку з наявністю та появою нових видів загроз в інформаційному просторі, зокрема й військового характеру (тимчасова окупація Російською Федерацією (далі – РФ) частини території України – Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, розпалювання Росією збройного конфлікту в східних регіонах України та руйнування системи світової й регіональної безпеки та принципів міжнародного права) [2], що підсилює вимогливість інформаційного суспільства до ЗСУ в протистоянні інформаційним загрозам.

В умовах «гібридної війни» одним із основних засобів є інформаційне протистояння, де «вже не фізичний, а віртуальний простір став стратегічним полем бою, докорінно змінивши геополітичні та військово-політичні пріоритети» [3, с. 189]. Завдяки новітнім

інформаційним технологіям заподіюється шкода національній безпеці держав і без застосування воєнного інструментарію, послаблюється або навіть руйнується конкуруюча держава без застосування сили за умови, що ця держава не усвідомить реальних і потенційних загроз негативних інформаційних впливів і не створить дієвої системи захисту та протидії цим загрозам [4]. Реальною загрозою для України стало використання РФ найновіших інформаційних технологій, які негативно впливають на свідомість громадян, розпалюють національну й релігійну ворожнечу, пропагують агресивну війну, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету й територіальної цілісності України [5], разом із тим недопустиме ігнорування й інших чинників негативного впливу на інформаційну безпеку. Саме тому наукового аналізу потребує інформаційна безпека з урахуванням інформаційної діяльності ЗСУ.

Постановка завдання. Питання інформаційної безпеки досліджені в багатьох наукових працях, зокрема в дисертаційних і монографічних дослідженнях Ю.П. Лісовської, А.І. Суббота, Т.В. Субіної, О.О. Тихомирова; у публікаціях О.О. Безвершенко, І.О. Громика, В.М. Желіховського, О.М. Косогова, А.М. Кузьменко, В.А. Ліпкана, Ю.Є. Максименка, Ю.Є. Муравської (Якубівської), В.Р. Остроухова, В.А. Петрика, Т.І. Саханчук, С.В. Северини й багатьох інших. Разом із тим інформаційна безпека недостатньо досліджена у взаємозв'язку з інформаційною діяльністю ЗСУ, що зумовило визначення мети дослідження. Для досягнення цієї мети нами сформульовані завдання, які необхідно вирішити в межах дослідження, а саме: установити зміст інформаційної безпеки в межах функціонування ЗСУ; проаналізувати інформаційну діяльності ЗСУ у взаємозв'язку з інформаційною безпекою.

Результати дослідження. У законодавстві закріплено, що одним із напрямів державної інформаційної політики держави є інформаційна безпека [1, ч. 4 ст. 3; 6, ч. 1 ст. 3], що є невід'ємною частиною політичного, економічного, оборонного й інших складників національної безпеки [6].

Під інформаційною безпекою розуміють захищеність особистості, суспільства та держави від деструктивних та інших негативних впливів в інформаційному просторі [7, с. 26].

О.М. Косогов, аналізуючи протидію інформаційним загрозам в особливий період, зокрема в інтересах ЗСУ та забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави, зазначає, що всебічного захисту й реабілітації потребує цільова аудиторія, яка зазнає негативного інформаційного впливу, а також проведення упереджувальних заходів для його унеможливлення або зниження рівня ефективності [8, с. 42]. У такому контексті О.М. Косогов зводить інформаційні загрози лише до негативного інформаційного впливу, разом із тим існують й інші загрози.

Дійсно, негативний інформаційний вплив становить сьогодні серйозну загрозу. Воєнна доктрина України визначає воєнно-політичні виклики, які можуть перерости в загрозу застосування воєнної сили проти України, а саме: цілеспрямований інформаційний (інформаційно-психологічний) вплив з використанням сучасних інформаційних технологій, спрямований на формування негативного міжнародного іміджу України, а також на дестабілізацію внутрішньої соціально-політичної обстановки, загострення міжетнічних і міжконфесійних відносин в Україні або її окремих регіонах і місцях компактного проживання національних меншин [2, п. 10]. А.І. Суббот, окрім інформаційного впливу, пропонує розглядати ще один напрям інформаційної безпеки – захист і збереження особистої, корпоративної та державної інформації [9, с. 29].

Інформатизація суспільства, електронне урядування, обмін інформацією ЗСУ зі взаємодіючими суб'єктами у сфері оборони засобами телекомунікаційних систем потребують створення додаткових умов у забезпеченні інформаційної безпеки. Розвиток інформаційних технологій зумовив появу нових інформаційних загроз, кібератак і, відповідно, інформаційних воєн [10, с. 65], що потребує урахування їх у діяльності ЗСУ.

Інформаційна безпека реалізується в напрямі боротьби з витоком закритої (таємної) інформації, а також із розповсюдженням хибної та ворожої інформації, що зумовлює необхідність здійснення переходу від принципу забезпечення безпеки інформації до принципу інформаційної безпеки з урахуванням майбутнього розвитку інформатизації, проникнення

інформаційних технологій у найважливіші сфери життя суспільства [4]. Безпечне інформаційне середовище детермінує нормальні умови функціонування конкретного органу державного управління, а також проведення моніторингу стану інформаційної безпеки для розроблення оптимальної моделі функціонування системи забезпечення інформаційної безпеки, чим відображається взаємозалежність ефективної діяльності ЗСУ щодо забезпечення інформаційної безпеки, а її належний стан дає змогу функціонувати в сприятливих умовах з'єднанням, військовим частинам і підрозділам ЗСУ.

Змістовими елементами інформаційної безпеки є інформація з обмеженим доступом; системи й засоби передавання та зберігання інформації; інформаційний простір від поширення інформації, зміст якої через неповноту, недостовірність тощо суперечить національним інтересам держави [11, с. 319].

Існує підхід, за яким інформаційна безпека розглядається як певна сукупність складових чинників, яким може бути заподіяна шкода з погляду інформаційних відносин, а саме: охорона й захист інформації; недопущення негативного інформаційного впливу на діяльність органів влади; забезпечення реалізації конституційних прав, свобод і законних інтересів людини, громадянина, підприємств, установ, закладів усіх форм власності у відповідній сфері [12, с. 12].

Інформаційна безпека є багатовимірною категорією, що відображає рівень захищеності інформаційного середовища, реалізацію прав та обов'язків суб'єктів інформаційних правовідносин, інформаційну діяльність, інформаційні процеси з використанням наявних інформаційних ресурсів, нормальне функціонування інформаційних систем; збереження та цілісність інформації, розпорядником якої є ЗСУ (авт.); управління загрозами за допомогою здійснення аналізу ризиків шляхом обробки інформації для визначення наявних і потенційно можливих ризиків у сфері оборони країни (авт.), урахування як зовнішніх, так і внутрішніх загрозливих факторів [13, с. 83].

Цілеспрямований вплив на забезпечення інформаційної безпеки відбувається через інформаційну діяльність ЗСУ, утілену в конкретних її видах, таких як створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона й захист інформації [14].

Правове підґрунтя інформаційної діяльності, а саме: урегульовані правила її здійснення, процедури, що формують стан безпечного створення, використання, обробки, поширення інформації, недопущення іншого негативного впливу на інформаційні відносини, створюють:

– закони України: «Про інформацію», «Про державну таємницю», «Про Національну програму інформатизації», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про науково-технічну інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» «Про захист персональних даних» тощо;

– укази Президента України: «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування»;

– наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини «Типовий порядок обробки персональних даних»;

– постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України: «Про затвердження Типової інструкції про порядок ведення обліку, зберігання, використання і знищення документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію», «Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади з питань захисту державних інформаційних ресурсів в інформаційних та телекомунікаційних системах»; «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні»;

– наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Порядку обробки і захисту персональних даних у Міністерстві оборони України» тощо.

Основні положення інформаційної діяльності щодо забезпечення інформаційної безпеки закріплені в Конституції України, принципи яких деталізовані в законах і підзаконних нормативно-правових актах нашої держави [15, с. 113], а саме:

– інформаційна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням забезпечення інформаційної безпеки України, яка є пріоритетом у діяльності ЗСУ;

– дотримуватися меж дозволеного та забороненого під час збирання інформації [16, ч. 2 ст. 32];

– урахування захисту приватності, дотримання інформаційних прав інших суб'єктів інформаційних правовідносин, зокрема фізичних осіб: свобода особистого й сімейного життя [16, ч. 1 ст. 32];

– дотримуватися таємниці листування, телефонних переговорів, телеграфної та іншої кореспонденції [16, ст. 31];

– надавати можливість особі знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах та організаціях із відомостями про себе, якщо такі відомості не належать до державної або іншої захищеної законом таємниці [16, ч. 3 ст. 32];

– не перешкоджати праву громадян вільно збирати, зберігати, використовувати й поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [16, ст. 34].

Висновки. Отже, проаналізоване дає змогу встановити, що інформаційну безпеку у сфері оборони держави забезпечує належним чином урегульована та дієва інформаційна діяльність ЗСУ, яка спрямована на створення нормальних умов функціонування з'єднань, військових частин і підрозділів, чим підкреслюється подвійний взаємозв'язок і залежність між діяльністю ЗСУ та інформаційною безпекою; недопущення витоку державної таємниці, розповсюдження службової інформації, персональних даних, а також неправдивої інформації у сфері оборони країни; недопущення деструктивного інформаційного впливу на особовий склад підрозділів і населення України у сфері функціонування ЗСУ; недопущення кібератак на інформаційні системи відомчого та міжвідомчого характеру. Загалом інформаційна безпека у сфері діяльності ЗСУ орієнтована на недопущення наявних, можливих (прогнозованих) загроз проти безпечного функціонування ЗСУ та сфери їх відповідальності й залежить безпосередньо від планування, здійснення інформаційної діяльності, спрямованої на недопущення втілення інформаційних загроз у реальність, і чіткого дотримання законодавства під час реалізації окремих видів інформаційної діяльності ЗСУ.

Аналіз сучасних інформаційних загроз і засобів протидії їм у сфері діяльності ЗСУ можуть становити перспективний напрям для подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018. *Голос України*. 2018. № 22.

2. Воєнна доктрина України : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 178.

3. Трофименко О.Г., Дубовий Я.В. Еволюція поглядів на інформаційні війни в епоху інформаційного суспільства. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 1. С. 189–192.

4. Безвершенко О.О. Інформаційна безпека України в системі забезпечення національної безпеки. URL: http://www.rusnauka.com/13_NPN_2010/Pravo/66151.doc.htm.

5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2016 «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : Указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017. *Офіційний вісник Президента України*. 2017. № 5. Ст. 102.

6. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 04.021998. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 27. Ст. 182.

7. Гапеєва О.Л. Актуальні проблеми інформаційної безпеки: досвід ОДКБ. *Інформаційний вимір гібридної війни: досвід України:* матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. Київ : НУОУ, 2017. С. 25–28.

8. Косогов О.М. Підхід до побудови державної системи протидії інформаційним загрозам в особливий період. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил*. 2015. № 4. С. 40–43.

9. Суббот А. Інформаційна безпека суспільства. *Віче*. 2015. № 8. С. 29–31

10. Сопілко І.М. Становлення інформаційного суспільства та інформаційні загрози в мережі Інтернет. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право».* Київ : НАУ, 2017. № 3 (44). С. 61–69.

11. Кузьменко А.М. Особливості проблем законодавчого забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства і громадянина в умовах інформаційно-психологічного протиборства. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 4. С. 317-

ШЕВЧЕНКО А. В.,
кандидат юридичних наук, суддя
(Київський окружний адміністративний суд)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.36

ФУНКЦІЇ КАДРОВОЇ РОБОТИ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ

У статті проведено аналіз поняття та видів функцій кадрової роботи в судових органах України.

Серед основних функцій у системі кадрового менеджменту в судових органах визначено: мотиваційну, професійного зростання, облікового забезпечення, визначення та прогнозування штату суддів та персоналу, дисциплінарну, соціально-правову, нормалізації навантаження тощо.

Функції кадрової роботи в судових органах – це зовнішні прояви та напрями реалізації кадрових завдань, що визначені метою кадрового менеджменту, здійснення яких суб'єктами кадрової діяльності закріплено законодавчими та підзаконними актами у сфері судового адміністрування та державної служби.

Закріплення загальних та спеціальних функцій кадрової роботи в судових органах має знайти свій нормативний прояв у Типовому положенні про кадрову роботу в судових органах, яке слід розробити в напрямі удосконалення правового забезпечення судового адміністрування.

Мета роботи кадрових інституцій в органах правосуддя є квінтесенцією визначення функцій кадрової діяльності. Зміст мети розкривається у формуванні високопрофесійного корпусу суддів та персоналу судів, забезпечення стабільного фахового зростання, високої дисципліни та авторитету системи правосуддя.

Прояви мотивації у роботі судді полягають не тільки у ефективному здійсненні судових функцій, дотриманні процедур, а й в ухваленні судових рішень із зрозумілим обґрунтуванням (мотивацією).

Низка спеціальних функцій для кадрової роботи випливають із законодавчого та підзаконного нормативного регулювання правосуддя та судового адміністрування.

Дисциплінарна функція полягає у забезпеченні суддею дотримання норм суддівської етики та поведінки. Хибними є думки, що дисциплінарна діяльність

кадрових служб проявляється у здійсненні дисциплінарних проваджень щодо осіб, які вчинили дисциплінарні правопорушення.

Основне завдання в рамках забезпечення суддівської дисципліни – вжиття заходів превенції щодо вчинення правопорушень суддею, за які настає відповідальність. Такі заходи можуть включати систему організаційно-мотиваційних, навчально-консультаційних заходів, спрямованих на утвердження в судді морально-етичного та правового ідеалу поведінки як у процесі відправлення правосуддя, так і поза сферою судочинства.

Ключові слова: *функції, правосуддя, кадрова діяльність, професійне зростання, дисципліна, судове адміністрування.*

Shevchenko A. V. Functions of personnel work in the judicial system

In the article is analysed the concept and types of staffing functions in the judicial bodies of Ukraine.

Among the main functions in the system of personnel management in the judicial authorities are identified: motivational, professional growth, accounting support, determination and forecasting of the staff of judges and staff, disciplinary, social and legal, normalization of workload, etc.

The functions of staffing in the judicial bodies are external manifestations and directions of the implementation of personnel tasks, outlined for the purpose of personnel management, the implementation of which by the subjects of personnel activity is enshrined by legislative and by-laws in the field of judicial administration and the civil service.

The consolidation of the general and special functions of staffing in the judicial authorities should find its normative manifestation in the Model Regulations on Staffing in the Judiciary, which should be developed in the direction of improving the legal support of judicial administration.

The purpose of staffing institutions in the judiciary is the quintessence of defining the functions of staffing. The purpose of the goal is to form a highly professional corps of judges and court staff, to ensure stable professional growth, high discipline and the authority of the justice system.

Manifestations of motivation in the work of a judge consist not only in the effective exercise of judicial functions, adherence to procedures, but also in the adoption of court decisions with clear justification (motivation).

A number of special functions for staffing derive from the legislative and regulatory framework of justice and judicial administration.

The disciplinary function is to ensure that the judge complies with the rules of judicial ethics and conduct. It is a misconception that the disciplinary activities of personnel services are manifested in the conduct of disciplinary proceedings against persons who have committed disciplinary offenses.

The main task within the framework of ensuring judicial discipline is to take preventative measures to commit offenses by a judge for whom responsibility is incurred. Such measures may include a system of organizational-motivational, educational-consulting decisions aimed at affirming the moral-ethical and legal ideal of behavior in the judge, both in the process of administration of justice and outside the sphere of justice.

Key words: *functions, justice, human resources, professional development, discipline, judicial administration.*

Вступ. У системі судового адміністрування кадрова робота є одним з основних напрямів. Широка нормопроєктна робота, численні законодавчі ініціативи, що спрямовані на розвиток правосуддя, потребують якісного доктринального супроводження. Саме аналіз

теоретичних засад кадрової політики дає можливість глибокого осягнення категоріального апарату, систематизації процесів. Нагальним є теоретико-правовий аналіз функцій кадрової роботи в судовій системі, оскільки розкриття кадрового потенціалу можливе завдяки всебічному вивченню напрямів роботи із суб'єктами здійснення та організації правосуддя.

На актуальності та доцільності вивчення питань кадрової діяльності наголошували вчені О.В. Красноборов, М.І. Карпа, Т.Є. Кагановська, В.О. Зозуля, О.М. Лагнюк, Л.Д. Оліфіренко. Натомість широкого дослідження питань теоретичних та практичних аспектів функціонування кадрової роботи в умовах реформування судоустрою, статусу суддів не було проведено. Більше того, спостерігаючи підвищення законодавчої та підзаконної нормопроєктної діяльності, в системі правового забезпечення судового адміністрування досі відсутнє Типове положення про кадрову роботу в судових органах, в якому були би систематизовані кадрові функції.

Постановка завдання. Мета статті полягає у з'ясуванні змісту та видів функцій кадрової роботи в судовій системі.

Результати дослідження. Виокремлення та глибокий аналіз функцій кадрового забезпечення в органах правосуддя не можливе без звернення до витоків категорії «функція».

Феномен функції вже давно став одним із ключових системоутворюючих явищ у системі правової дійсності, що знайшов своє не тільки теоретичне, але й пряме правореалізаційне призначення. Наприклад, можна навести численну кількість законодавчих положень, у яких функції певного органу виокремлені окремими статтями та деталізовані в підзаконних нормативних актах. Втім, розгалужений характер сучасних правових досліджень у різних сферах правового регулювання тяжіє до витоків та ідей функції, її онтологічного змісту.

На наш погляд, одним із сучасних та найбільш змістових є термін «функція», запропонований Ю.В. Пирожковою в рамках відносин адміністративного права як формально визначений, об'єктно орієнтований, сучасно-перспективний напрям впливу, який виражається в активному способі діяльності адміністративного права (утворенні, зміні та припиненні адміністративних відносин), цілеспрямований на досягнення мети, вирішення завдань, реалізацію соціального призначення галузі на певному історичному етапі розвитку суспільства [6, с. 118]. Із цього можна виокремити ознаки, які характеризують функцію як правовий феномен: спрямована на досягнення мети та вирішення завдань, випливає із мети існування, виражається в активному способі діяльності суб'єкта права.

Натомість функції будь-якого виду кадрової роботи не позбавлені зазначених ознак, а навпаки, доповнені змістом у рамках досягнення максимального ефекту від їх втілення.

М.І. Карпа правильно міркує, що об'єктом здійснення кадрової політики органів публічної влади є система службових відносин, у якій задіяні всі кадри органів публічної влади [5, с. 28]. Аналогічно точним є твердження, що об'єктом кадрової діяльності в судових органах є система відносин судового адміністрування, у яких проявляється зміст роботи із працівниками судових органів.

Цікаво відзначити, що функції кадрової роботи випливають із самої кадрової функції як елементу організаційного забезпечення правосуддя. Втім, Д.В. Приймаченко та Р.В. Ігонін у цьому контексті застосовують дещо обмежений підхід, за якого стверджують, що реалізація кадрової функції в судових органах насамперед покликана створити належні умови для формування якісного персонального складу суддів [8, с. 348]. Не зовсім коректним є ігнорування інших суб'єктів забезпечення здійснення правосуддя як об'єктів кадрової політики. Тому функції кадрової служби мають охоплювати коло всіх суб'єктів, залучених до судової гілки влади. У цьому полягає і складність виокремлення функцій кадрової роботи в судових органах, оскільки, по-перше, об'єктами кадрової політики в судах є не тільки судді, а й працівники апарату судів; по-друге, до кадрових процесів залучені різні органи та інституції (в тому числі громадські організації).

Саме мета роботи кадрових інституцій в органах правосуддя є квінтесенцією визначення функцій кадрової діяльності. Зміст мети розкривається у формуванні високопрофесійного корпусу суддів та персоналу судів, забезпечення стабільного фахового зростання, високої дисципліни та авторитету системи правосуддя.

У Типовому положенні про службу управління персоналом державного органу містяться загальні функції, характерні для служб управління персоналом в органах державної влади, які загалом є еквівалентними і для судових органів. Зокрема, у п. 2 Типового положення встановлено, що служба управління персоналом відповідно до покладених на неї завдань: організовує роботу щодо розробки структури державного органу; розробляє і бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що стосуються питань управління персоналом, трудових відносин та державної служби; вносить пропозиції керівнику державної служби з питань удосконалення управління персоналом та кадрового менеджменту; здійснює аналітично-консультативне забезпечення роботи керівника державної служби з питань управління персоналом; контролює розроблення посадових інструкцій державних службовців державного органу, які затверджує керівник державної служби, а також переглядає їх на відповідність встановленим законодавством вимогам; проводить роботу щодо створення сприятливого організаційного та психологічного клімату, формування корпоративної культури у колективі, розв'язання конфліктних ситуацій; вивчає потребу в персоналі на вакантні посади в державному органі та вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби; організовує проведення внутрішніх навчань державних службовців апарату державного органу; здійснює планування професійного навчання державних службовців державного органу; узагальнює потреби державних службовців у підготовці, спеціалізації та підвищенні кваліфікації і вносить відповідні пропозиції керівнику державної служби; разом із державним службовцем складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності за результатами оцінювання його службової діяльності та ін. [11]. Окремо у Типовому положенні відзначено, що разом з іншими структурними підрозділами державного органу служба управління персоналом організовує роботу щодо розробки положень про структурні підрозділи; опрацьовує штатний розпис державного органу; спільно з бухгалтерською службою організовує роботу щодо мотивації персоналу державного органу; забезпечує планування службової кар'єри, планомірне заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків; організовує роботу щодо стажування державних службовців та молоді [11].

Слід погодитись із Т.Є. Кагановською у тому, що найбільш стисло функції кадрових підрозділів можна викласти таким чином: здійснення аналітичної та організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [4].

Заслуговує на увагу позиція Ю.В. Грицай, що мотиваційна функція є одним із ключових аспектів управління персоналом [3, с. 48], судові органи при цьому не є винятком. *Прояви мотивації* у роботі судді полягають не тільки в ефективному здійсненні судових функцій, дотриманні процедур, а й в ухваленні судових рішень із зрозумілим обґрунтуванням (мотивацією).

Низка спеціальних функцій для кадрової роботи випливають із законодавчого та підзаконного нормативного регулювання правосуддя та судового адміністрування.

У контексті професійної захищеності судді та забезпечення незалежності судової діяльності згідно з п. 5 ст. 6 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» діє суддівське самоврядування. Будь-яка кадрова політика та напрями її втілення не можуть іти всупереч позиції органів судового самоврядування, які в ній же відіграють ключову позицію. Втілення зазначеного тезису нормативно закріплено у Положенні про Раду суддів України, де у підпунктах 1 та 2 пункту 6 Розділу II встановлено, що остання розробляє та організовує виконання заходів щодо забезпечення незалежності судів і суддів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності судів [7]. Окрім цього, Раді суддів належить досить важлива соціальна кадрова функція, яка полягає у розробці напрямів та заходів втілення правового захисту суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей [7]. Реалізація інших кадрових

функцій випливає із роботи Комітетів Ради суддів України з питань: матеріально-побутового і фінансового забезпечення судів і суддів; дотримання етичних норм, запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів тощо [12].

Функція *професійності* полягає у супроводженні виконання суддею обов'язку підвищення фахового рівня та створення умов для професійного зростання в судових органах шляхом участі у різного роду заходах, курсах та тренінгах, моніторингу регулярності підвищення кваліфікації. Звичайно, що комплектування судового корпусу професійними суддями є першочерговим завданням не тільки кадрових інституцій та Вищої кваліфікаційної комісії суддів, а й усієї системи судового адміністрування.

Виконання функції визначення та прогнозування штату суддів розділили між собою Вища рада правосуддя та Державна судова адміністрація. Так, відповідно до п. 21 Положення про Державну судову адміністрацію України Державна судова адміністрація визначає кількість суддів у суді за погодженням з Вищою радою правосуддя з урахуванням судового навантаження в межах видатків, визначених у Державному бюджеті України на утримання судів та оплату праці суддів [9]. Окрім цього, Державна судова адміністрація згідно з п. 16 Положення про Державну судову адміністрацію України аналізує та розробляє кількість та потреби в спеціалістах судових органів [9].

Недопущення перенавантаження суддів теж належить до кадрових завдань та функцій інституцій судового адміністрування. Дуже слушною є рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах, що полягає у недопущенні збільшення, а поступового зменшення кількості покладених на суддів завдань, які не мають відношення до судівництва, доручаючи такі завдання іншим особам або органам [13].

Функція *обліку та діловодства у кадрових питаннях* належить юрисдикції апарату суду, який веде кадрове діловодство суду, в тому числі особові справи суддів, а також здійснює автоматизовану систему обліку кадрів суду [10].

Дисциплінарна функція полягає у забезпеченні суддею дотримання норм суддівської етики та поведінки. При цьому хибними є думки, що дисциплінарна діяльність кадрових служб проявляється у здійсненні дисциплінарних проваджень щодо осіб, які вчинили дисциплінарні правопорушення. На наш погляд, основне завдання в рамках забезпечення суддівської дисципліни – вжиття заходів превенції щодо вчинення правопорушень суддею, за які настає відповідальність. Такі заходи можуть включати систему організаційно-мотиваційних, навчально-консультаційних засобів, спрямованих на утвердження в судді морально-етичного та правового ідеалу поведінки як у процесі відправлення правосуддя, так і поза сферою судочинства. Реальною практичною рекомендацією щодо удосконалення дисциплінарної кадрової діяльності є позиція Консультативної ради європейських суддів щодо утворення в рамках судової системи одного чи більше органів або осіб, що виконували б консультативні й дорадчі функції та були б доступними для суддів, коли у них виникає сумнів щодо сумісності їхньої приватної діяльності зі статусом судді. На їхній погляд, це стимулювало б обговорення в межах судової влади змісту та важливості правил етики та дисципліни [1].

До інших *функцій управління персоналом у судових органах, не пов'язаних зі здійсненням правосуддя,* Р.З. Голобутовський відносить: контроль за діяльністю публічних службовців органів судової влади, аналіз стану їхньої діяльності; управління публічною службою в органах судової влади [2, с. 14].

Висновки. Серед основних функцій у системі кадрового менеджменту в судових органах є: мотиваційна, професійного зростання, облікового забезпечення, визначення та прогнозування штату суддів та персоналу, дисциплінарна, соціально-правова, нормалізації навантаження тощо.

Функції кадрової роботи в судових органах – це зовнішні прояви та напрями реалізації кадрових завдань, визначені метою кадрового менеджменту, здійснення яких суб'єктами кадрової діяльності закріплено законодавчими та підзаконними актами у сфері судового адміністрування та державної служби.

Закріплення загальних та спеціальних функцій кадрової роботи в судових органах має знайти свій нормативний прояв у Типовому положенні про кадрову роботу в судових органах, яке слід розробити в напрямі удосконалення правового забезпечення судового адміністрування.

Список використаних джерел:

1. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. Страсбург, 19 листопада 2002 року, документ CCJE (2002), ор. № 3. URL: https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/perelik-dokumentiv/vys3.pdf.

2. Голобутовський Р.З. Характеристика загальних і спеціальних функцій публічної служби в органах судової влади. *Адміністративне та митне право. Правова позиція*. № 1 (22), 2019. URL: http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/3405/1/% -12-16.pdf.

3. Грицай Ю.В. Окремі питання щодо реалізації державної кадрової політики. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди. Право.* № 21. 2014. URL: http://journals.uran.ua/index.php/2312-1661/article/viewFile/31687/28300.

4. Кагановська Т.Є. Функціональна змістовність діяльності кадрових підрозділів по забезпеченню державного управління. *Форум права*. 2010. № 3. С. 157–162. URL: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-3/10ktepdu.pdf.

5. Карпа М.І. Теоретичні аспекти формування кадрової політики в органах публічної влади. *Ефективність державного управління*. № 36. 2013. С. 27–36.

6. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: оновлений підхід до визначення і змістового наповнення. *Visegrad journal on human rights.* № 2/1, 2016. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_2_1/18.pdf.

7. Положення про Раду суддів України : Рішення; З'їзд суддів України від 16.09.2010. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/n0001415-10.

8. Приймаченко Д.В., Ігонін Р.В. Функції адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. *Наукові праці Національного університету Одеська юридична академія.* № 11. 2012. С. 344–354. URL: http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/1945/1/%pdf.

9. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення; Вища рада правосуддя від 17.01.2019 № 141/0/15-19. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/vr141910-19.

10. Про затвердження Типового положення про апарат суду : Наказ; ДСА України від 08.02.2019 № 131. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/v0131750-19.

11. Про затвердження Типового положення про службу управління персоналом державного органу : Наказ; НАДС від 03.03.2016 № 47. *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z0438-16.

12. Про РСУ: відомості із офіційного вебсайту Ради суддів України. URL: http://rsu.gov.ua/ua/pro-rsu.

13. Рекомендація № R (86) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів з попередження і зменшення надмірного робочого навантаження в судах : Ухвалено Комітетом Міністрів Ради Європи від 16.09.1986. URL: https://vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spivrobitnitstvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/.

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ГРОМОВА А. О.,
помічник судді
(Одеський апеляційний господарський суд)

УДК 346.5
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.37

ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

Актуальність статті полягає в необхідності дослідження проблематики правового регулювання кредитних відносин у мережі Інтернет. Незважаючи на те, що світова практика показує, що це є сучасною цілком законною практикою, в нашій державі до такого способу отримання кредитів досить слабка довіра населення у зв'язку зі сталими стереотипами.

Об'єктом дослідження є чинне та перспективне законодавство України щодо необхідності правового регулювання кредитних відносин у мережі Інтернет. Під час написання дослідження були використані такі методи дослідження, як аналіз, синтез, індукція, дедукція.

Метою статті є дослідження правової проблематики здійснення в Україні кредитних відносин у мережі Інтернет. Для досягнення зазначеної мети були поставленні такі завдання дослідження:

− аналіз основних положень вітчизняного законодавства щодо кредитних відносин у мережі Інтернет;

− аналіз правової природи кредитних відносин у мережі Інтернет.

Автором зроблено висновок про те, що у ситуації, що сьогодні склалася, взаємодія кредитних інститутів з населенням відбувається дещо безконтрольно, хаотично й не піддається якомусь обліку з боку контролюючих структур.

В умовах, що склалися, онлайн-кредитування має прийняти цивілізований характер, а саме:

− видача кредиту в мережі Інтернет не повинна мати безконтрольний характер, зокрема мають враховуватися фінансова стійкість позичальника й наявність постійного місця роботи;

− суми наданих кредитів повинні враховувати загальний дохід позичальника;

− має активізуватися взаємодія бюро кредитних історій з кредитними інститутами задля своєчасного відстеження простроченої заборгованості, недопущення її появи та вжиття відповідних заходів щодо нівелювання можливих негативних наслідків, зокрема в рамках удосконалення нормотворчої практики;

− слід забезпечити інформаційну доступність інституту фінансової грамотності для населення, зокрема в рамках введення фінансових консультантів у всіх офісах кредитних організацій, де проводяться операції з видачі кредитів.

Ключові слова: *кредитні відносини, кредит, мікрокредит, онлайн-кредитування, фінансові послуги.*

Gromova A. O. Problems of legal regulation implementation of credit relations on the Internet

The relevance of the article is the need to research problems of legal regulation implementation of credit relations on the Internet. Although world practice shows that it is a modern and quite legitimate practice, in our country this type of credit is rather weakly trusted by the population due to the constant stereotypes.

The subject of the study is the current and promising legislation of Ukraine on the need for legal regulation of credit relations on the Internet. The following research methods were used when writing the study: analysis, synthesis, induction, deduction, and the other.

The purpose of this article is to study the legal issues of credit relations in Ukraine on the Internet. To achieve this goal were set the following research objectives:

− analyze the main provisions of the domestic legislation on credit relations on the Internet;

− analyze the legal nature of credit relationships on the Internet.

The authors concluded that in the current situation, the interaction of credit institutions with the population is somewhat uncontrolled, chaotic and not subject to any accounting by the controlling structures.

In the current conditions of online-lending must take a civilized character, namely:

− granting a loan on the Internet should not be uncontrolled, because the financial stability of the borrower and the presence of a permanent place of work should be taken into account;

− the amount of loans provided should take into account the total income of the borrower;

− intensifying the interaction of credit bureaus with credit institutions in order to monitor overdue debt in a timely manner, prevent its occurrence and take appropriate measures to counteract the potential negative consequences, including in the framework of improving the norm-creative practice;

− information accessibility of financial literacy institute for the population, including in the framework of introduction of financial advisers in all offices of credit institutions where operations on granting loans are conducted.

Key words: *credit relations, credit, microcredit, online-lending, financial services.*

Вступ. В останні роки як в Україні, так і в усьому світі Інтернет активно використовується суб'єктами господарювання в найрізноманітніших галузях діяльності. Це обумовлено перш за все тим, що використання сучасних телекомунікаційних технологій дасть змогу істотно знизити матеріальні витрати, пов'язані зі здійсненням банківських операцій, та скоротити витрати часу на їх проведення.

По-перше, вплив прогресу на формування та розширення масштабів мережі Інтернет обумовлений безперервним розвитком і швидким поширенням інформаційно-комунікативних технологій, а також постійним зниженням цін на їх придбання та використання, що підвищує їх доступність. По-друге, спостерігається значне переміщення різних видів соціально-економічної діяльності в електронне середовище, в якій уже зараз представлені різні види бізнесу.

Розвиток комерційного використання Інтернету породжує низку проблем, пов'язаних із правовим регулюванням цієї сфери, і сьогодні виникла гостра потреба вирішення цих проблем за допомогою адаптації діючих і розроблення нових правових актів, що регулюють відносини, пов'язані з використанням Інтернету, а саме проблематикою правового регулювання кредитних відносин у мережі Інтернет.

Питання правового регулювання та проблемних аспектів здійснення кредитних відносин у мережі Інтернет на цьому етапі досліджено вкрай недостатньо, що зайвий раз підтверджує

актуальність вибраної теми. Варто зазначити, що комплексне дослідження цієї теми нині відсутнє.

В різних аспектах дослідженням складових частин цієї теми займалися вітчизняні науковці, а саме І.А. Безклубий (дослідження банківських правочинів) [1], С.М. Лепех (цивільно-правове регулювання кредитного договору) [2], Л.М. Іваненко (дослідження кредитування в іноземній валюті) [3], В.Я. Погребняк (цивільно-правововe регулювання відносин споживчого кредитування) [4], Г.Ю. Шемшученко (фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування) [5].

Виявлення та аналіз проблем правового регулювання використання Інтернету в банківській діяльності видаються складними без відповіді на ключове питання про те, яким чином Інтернет впливає на кредитні відносини, що складаються в процесі здійснення онлайн-кредитування.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження правової проблематики здійснення в Україні кредитних відносин у мережі Інтернет.

Результати дослідження. Розвиток кредитування відіграє важливу роль у задоволенні потреб фізичних осіб, а також інших суб'єктів господарювання, що, зрештою, впливає на стабільність національної економіки. На сучасному етапі розвитку економіки становище багатьох банків різко змінилось під впливом політичної та економічної нестабільності. Економічні та політичні проблеми негативно позначились на платоспроможності фізичних осіб, що погіршило якість кредитного портфеля багатьох банків, а також обумовило зменшення звернень до банків та інших кредитних установ.

Як відомо, кредитування фізичних осіб сприяє швидшому зростанню життєвого рівня населення, розширенню процесу реалізації товарів та отримання прибутку, як наслідок, збільшенню податкових надходжень до бюджету держави.

Нинішня нормативно-правова база не відповідає реальним потребам ефективності функціонування розвинутого ринку кредитування. Діяльність суб'єктів окремих сегментів кредитного ринку законодавчо не регламентується. Часто законодавчі акти містять суперечливі положення, які створюють можливості для маніпулювання та ухиляння від виконання взятих на себе зобов'язань і унеможливлюють використання сучасних фінансових інструментів. При цьому найактуальнішим питанням, яке потребує законодавчого врегулювання та стосується всіх сегментів кредитного ринку, є захист прав кредиторів і позичальників, оскільки саме ця ланка в кредитних відносинах є найслабшою та найменш законодавчо врегульованою. Більшість наявних на вітчизняному ринку кредиторів припинила свою діяльність через проблеми неможливості повернення боргів, оскільки чинні Закони України не дають змогу кредитору швидко забрати та реалізувати предмет застави [6, с. 52].

Розвиток кредитних відносин в Україні вимагає регуляторно-організаційних заходів з удосконалення інституційної структури ринку. Посилення інституційного забезпечення кредитного ринку потребує вдосконалення нормативно-правового регулювання захисту прав учасників кредитних відносин і реалізації заставленого майна, уніфікації та наповнення реєстрів позичальників і застав, розвитку бюро кредитних історій, а також покращення інформаційного забезпечення кредитного ринку та поширення на ньому сучасних механізмів і фінансових інструментів.

Зниження реальних доходів населення, зменшення обсягів виробництва, високий рівень інфляції, а також ведення бойових дій на Сході України призвели до неспроможності позичальників вчасно виконувати свої зобов'язання за кредитами, що спричинило зростання простроченої заборгованості. Необхідною умовою вирішення цієї проблеми стала ретельніша увага банківських установ до фінансового стану позичальників та їх кредитних історій. Саме через таку більш строгу систему у здійснення банками кредитування на ринку фінансових послуг з'явились фінансові установи, які надають кредити за спрощеною системою.

Спрощена система кредитування (так звані мікрокредити) покликана задовольняти окремі потреби фізичних осіб у здійсненні будь-яких споживчих потреб.

Мікрокредитування є фактично позикою на невеликі грошові суми й короткий період часу. Здебільшого воно набрало популярності серед населення, коли виникає необхідність у невеликому кредиті до отримання авансу або заробітної плати. У нашій країні цей вид фінансових послуг почав нестримно розвиватися останнім часом, коли банки не виявили зацікавленості до видачі невеликих грошових сум, розрахованих на середній рівень доходу населення. З розвитком інтернет-технологій такий вид кредитування став доступний через мережу Інтернет шляхом зарахування грошових коштів на картку, емітовану будь-яким банком, клієнта.

Україна переживає підйом онлайн-кредитування. Хоча з точки зору правовідносин різниця між способом видачі кредиту стирається, адже використання Інтернету – це лише інструмент видачі кредиту, проте вкрай важливим є питання законодавчого врегулювання цього інструмента [7, с. 89].

Законопроєкт «Про внесення змін до деяких законів України щодо розширення переліку кредитних договорів, на які поширюється дія Закону «Про споживче кредитування»» № 1109 передбачає, що на кредитні договори, загальний розмір кредиту за якими не перевищує однієї мінімальної заробітної плати, не поширюються норми частин 2–7 статті 9 Закону (щодо необхідності надання кредитодавцем споживачу до укладення договору паспорту споживчого кредиту за спеціальною формою) та статті 19 (щодо черговості погашення вимог за договором про споживчий кредит).

Також пропонується обмежити сукупну суму платежів, що підлягають сплаті споживачем у разі невиконання його зобов'язань, передбачених договором про споживчий кредит (неустойки (штраф, пеня), процентної ставки, інших платежів), загальний розмір кредиту за яким не перевищує однієї мінімальної заробітної плати, подвійною сумою, одержаною споживачем за таким договором, що не може бути збільшена за домовленістю сторін.

В законопроєкті передбачається, що згода споживача на передачу інформації стосовно цього кредиту хоча б в одне бюро кредитних історій, яке включене до Єдиного реєстру бюро кредитних історій, є обов'язковою умовою надання кредиту.

На нашу думку, від законодавця на цьому вирішальному етапі розвитку такого інструменту кредитування, потребуються наступні рішучі кроки.

По-перше, на нашу думку, потрібно закріпити той факт, що онлайн-кредитування, або інтернет-кредитування, є лише окремим інструментом, а не окремою формою такого договору. Саме цей факт ставить під сумнів створення для цього окремого закону. З юридичної точки зору це не зовсім коректно, тому що Цивільний кодекс України включає поняття договору, укладеного на відстані.

Отже, найбільш логічним та правильним з точки зору юридичної техніки є внесення змін до вже наявних законів або ухвалення необхідних підзаконних нормативно-правових актів задля збільшення кількості інструментів укладення договорів на відстані, зокрема кредитних, а також посилення юридичної відповідальності за такими договорами.

По-друге, наступним важливим елементом вирішення проблем онлайн-кредитування є вирішення питання віддаленої ідентифікації позичальника через Інтернет та спрощення вимог для фінансових компаній, що здійснюють такі операції.

Це обґрунтовується тим, що під час видачі онлайн-позики використовується платіжний інструмент позичальника, а саме карта, емітована банком. Під час отримання банківської карти позичальник вже, звертаючись до банку, проходив ідентифікацію та верифікацію. Усі транзакції позичальника за картою фіксуються платіжною системою й банком – емітентом карти, тому ймовірність того, що позичальник буде використовувати отримані через онлайн-інструментарій кошти в незаконній діяльності, вкрай мала. Суми, які клієнт отримує в кредит на карту, також досить невеликі для масштабів системної протиправної діяльності.

По-третє, наголошуємо на необхідності термінового зобов'язання фінансових установ оперативно й на регулярній основі передавати інформацію по позичальниках у бюро кредитних історій. Недолік інформації та низька оперативність передачі її в бюро призводить до ситуації, коли одна людина протягом декількох годин може отримати кілька онлайн-кредитів у різних сервісах, а потім здебільшого їх просто не повертати.

Зведення єдиної бази бюро кредитних історій дало б змогу оперативно отримувати інформацію про платоспроможність фізичної особи, яка звернулась за отриманням грошовою позики, та уникнути проблеми непогашення кредитів або хоча б звести її до мінімуму. Таким чином, можна зменшити обсяг шахрайства на кредитному ринку, що знизить ризики фінансових установ, а з ними й процентні ставки за кредитами.

Розвитку здійснення кредитних операцій в онлайн-режимі, зокрема, сприяло б розкриття інформації про працевлаштування та платоспроможність особи, яку можна отримати в податковій, а також даних негативного характеру про притягнення до різних видів юридичної відповідальності.

Значно спростити момент викриття шахраїв могли б також мобільні оператори, якщо б вони здійснювали надання інформації про давність активації номеру мобільного телефону, звісно, за запитом.

Також вважаємо, що значним спрощенням самої діяльності фінансових компаній були б зміни до нормативно-правового акта, який регулює питання оформлення паспорта споживчого кредиту у випадках, коли його видано більш ніж на 30 днів та на суму, яка є більшою за мінімальну заробітну плату. Це вимагає від фінансової компанії здійснення більшої кількості паперової роботи, яка збільшує витрати на кредитне обслуговування, що також закладається фінансовими компаніями у вартість кредиту.

На наш погляд, зміни спрощення процедури віддаленої ідентифікації позичальників є законно логічною, бо перераховуються на картку, під час оформлення якої вже раніше надавалися документи особистої ідентифікації.

Значною мірою ускладняється аналіз інформації про суб'єкта, який звертається до фінансової установи для отримання кредиту, відсутністю доступу до закритих державних реєстрів. Вирішення цього питання значно прискорило б збирання інформації про клієнта та допомогло б уникнути ситуацій неповернення грошових коштів, запозичених у фінансової компанії.

Нині в українському законодавстві немає такого поняття, як «небанківське кредитування» або «мікрокредитування», або «онлайн-кредитування». Вважаємо невідкладним це питання як термінове законодавче врегулювання.

Сам спосіб здійснення онлайн-кредитування не дає змоги фінансовим установам отримувати достатню кількість інформації про особу, що підводить цей вид кредитування під особливий рівень небезпеки з боку шахраїв.

Висновки. Таким чином, технічний прогрес впливає на переосмислення природи кредиту, наданого населенню, його форм, видів і процесу. У зв'язку з цим актуальним залишається розроблення поняття «онлайн-кредитування». На сучасному етапі розвитку у сфері онлайн-кредитування не вистачає спеціального правового регулювання на законодавчому рівні. Слабка роль держави як регулятора цього специфічного кола відносин призводить до відсутності підтримки цієї сфери бізнесу, а також повноцінного здійснення діяльності.

Вважаємо за необхідне внести зміни в численні нормативно-правові акти, які регулюють здійснення такого виду відносин, щоби уникати провокацій з боку фінансових установ, а також для зменшення процентних ставок, які використовуються ними у зв'язку з недостатністю правової регламентації.

Список використаних джерел:

1. Безклубий І.А. Банківські правочини : монографія. Київ : Видавничій дім «Ін Юре», 2007. 456 с.

2. Лепех С.М. Кредитний договір : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» ; Львівський національний університет ім. І. Франка. Львів, 2004. 19 с.

3. Іваненко Л.М. Правові засади споживчого кредитування. *Вісник КНТЕУ*. 2011. № 1. С. 103–110.

4. Погребняк В.Я. Цивільно-правове регулювання відносин споживчого кредитування в Україні : дис. … канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес,

сімейне право; міжнародне приватне право». Харків. 2016. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Pogrebnyak/d_Pogrebnyak.pdf.

5. Шемшученко Г.Ю. Фінансово-правові аспекти регулювання банківського кредитування : автореф. дис. … канд. юрид. наук : спец.12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2005. 20 с.

6. Бублик Є.В. Макроекономічні та інституційні передумови відновлення іпотечного ринку України. *Економіка і прогнозування*. 2014. № 3. С. 41–56.

7. Голик М.В., Сопко В.В. Правові колізії у законодавчому забезпеченні кредитної діяльності. *Економічні науки. Серія «Облік і фінанси»*. 2011. Вип. 8 (29). Ч. 1. С. 88–94.

КИСЛА К. О.,
студентка IV курсу
(Навчально-науковий інститут права Університету державної фіскальної служби України)

ФОМЕНКО Ю. О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри фінансового права
(Університет державної фіскальної служби України)

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.38

ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Із підписанням і ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, яка реалізує концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правову та фінансову основи, країни-учасниці зобов'язалися виконувати положення щодо здійснення розподілу своїх грошових ресурсів між бюджетами державного та місцевого рівнів із урахуванням принципів, регламентованих Хартією. З огляду на це нині в Україні відбувається децентралізація, тобто передача повноважень і фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування на основі Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і Плану заходів щодо її реалізації. Саме тому актуальним є розгляд теоретичних і практичних питань фінансової децентралізації в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн. У статті визначається сутність поняття «місцеві фінанси» на основі наукових підходів щодо розуміння цього поняття в юридичній літературі; досліджуються типи децентрацізації, а саме «фінансова децентралізація» та її зміст на прикладі зарубіжного досвіду успішного проведення децентралізаційних реформ. Наводяться основні характеристики, притаманні децентралізації влади в англо-американських і європейських правових сім'ях. Виділяються особливості проведення децентралізації влади у Великій Британії, Сполучених Штатах Америки

та Франції. Обґрунтовується, що досвід децентралізаційних реформ кожної із країн є унікальним і відображає специфіку розвитку окремої країни, у зв'язку з чим недоцільним є впровадження зарубіжного досвіду без урахування особливостей економічного та політичного розвитку конкретної країни. Звертається увага на досягнення децентралізаційної реформи за останні роки та наводяться відповідні приклади. Досліджуються проблемні аспекти фінансової децентралізації та надаються пропозиції щодо їх усунення.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцеві фінанси, децентралізація, фінансова децентралізація, субвенція, дотація.*

Kysla K. O., Fomenko Yu. O. The effect of decentralization on the formation of local finance: national and foreign experience

With the signing and ratification of the European Charter of Local Self-Government, which expresses the concept of local self-government, the principles of its functioning, legal and financial basis, the participating countries have undertaken to implement the provisions on the allocation of their monetary resources between state and local budgets, taking into account the principles that govern the principles Charter. In view of this, decentralization is taking place in Ukraine at the present time, ie the transfer of powers and finances from state authorities to local self-government bodies on the basis of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of government and the Action Plan for its implementation. That is why it is relevant to consider in the article theoretical and practical issues of financial decentralization of power in Ukraine, taking into account the experience of foreign countries. The essence of the concept of "local finance" is determined and various scientific approaches to understanding this concept are analyzed. Types of decentralization are explored, in particular, scientific views on the interpretation of the concept of "financial decentralization" are presented. The content of financial decentralization is revealed on the example of foreign experience of successful implementation of decentralization reforms. The main characteristics of decentralization of power in the Anglo-American and European countries are given. The features of decentralization of power in Great Britain, the USA and France are distinguished. It is argued that the experience of decentralization reforms in each country is unique and reflects the specifics of the development of a particular country, which is why it is inappropriate to implement foreign experience without taking into account the specific economic and political development of a particular country. Attention is drawn to the achievement of decentralization reform in recent years and examples are given. The problematic aspects of financial decentralization are explored and proposals are made to address them.

Key words: *local self-government, local finances, decentralization, financial decentralization, subvention, subsidy.*

Вступ. Із прийняттям Конституції України у 1996 р. ст. 7 було закріплено, що «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» [1]. Відповідно до положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 р. державою було гарантовано право територіальним громадам добровільно об'єднуватися для самостійного вирішення питань, які виникають на конкретній території залежно від її потреб і особливостей [2]. Отже, на основі цих нормативно-правових актів можна стверджувати, що Україна має дворівневу систему розподілу влади, яка, хоч і регламентована чинним законодавством, проте налічує численні проблеми щодо безпосереднього розподілу повноважень між рівнями.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності поняття «місцеві фінанси» та дослідження типів децентрацізації, зокрема поняття «фінансова децентралізація» та її змісту на прикладі зарубіжного досвіду.

Результати дослідження. Нині гостро стоїть питання справедливого розподілу фінансів між державним і місцевими бюджетами, що як наслідок має незабезпеченість місцевих бюджетів в Україні фінансовими ресурсами, а також їх неспроможність надати мінімальний рівень державних послуг. Саме тому доцільно розглянути ефективні шляхи вирішення вищенаведених проблем, зокрема механізм децентралізації, який довгий час застосовується за кордоном і почав впроваджуватися в Україні. Також доцільно проаналізувати вплив цього механізму на формування місцевих фінансів із урахуванням зарубіжного досвіду.

Фінансові аспекти діяльності системи місцевого самоврядування досліджені у працях вітчизняних і зарубіжних вчених В. Андрущенка, С. Буковинського, А. Буряченка, О. Василика, Т. Верхейена, І. Волохової, Л. Демиденко, В. Дем'янишина, В. Зайчикова, В. Кравченко, В. Кудряшова, М. Кульчицького, І. Луніна, І. Лютого, Ц. Огонь, В. Опаріна, К. Павлюка, Ю. Пасічника, І. Ускова , Х. Циммерманна, О. Шишка та ін.

Поняття місцевих фінансів виникло після остаточного становлення інституту місцевого самоврядування. Розглядаючи процеси розвитку цього інституту в Україні, з огляду на історичні аспекти, можна стверджувати, що місцеві фінанси у нас почали виокремлювати значно пізніше, ніж у країнах Європи, а саме лише після земської реформи 1864 р. Після цього фінансуванню місцевих громад надали більшого значення й активно почали обґрунтовувати суть і роль місцевих фінансів.

Так, під поняттям «місцеві фінанси» О. Василик розглядає об'єктивне явище, яке виражається у потребі існування у місцевих органів відповідних фондів фінансових ресурсів, що були би спроможні забезпечити публічні потреби відповідного регіону [3, с. 13].

У свою чергу, В. Кравченко вважає, що місцеві фінанси – це система формування, розподілу і використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань – як власних, так і делегованих [4, с. 33].

О. Кириленко розглядає цю дефініцію як систему фінансових відносин, що виникають із приводу формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань [3, с. 13].

Тож, підсумовуючи вищенаведені підходи до розуміння поняття «місцеві фінанси», варто зазначити, що це система фінансово-правових відносин, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і забезпечення публічних потреб певної місцевості.

Розглядаючи питання формування місцевими органами влади фінансової системи, необхідно зазначити, на яких принципах вона взагалі діє. Європейська хартія місцевого самоврядування у ст. 9 закріпила такі засади:

− Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися у межах своїх повноважень.

− Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом.

− Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

− Фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і гнучкий характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

− Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності.

– З органами місцевого самоврядування повинні належним чином проводитися консультації про порядок передачі їм перерозподілених ресурсів.

– У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції.

– Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону [5].

Необхідно зазначити, що, підписавши й ратифікувавши Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна зобов'язалася виконувати положення цього нормативно-правового акта, а отже, має здійснювати розподіл своїх грошових ресурсів із урахуванням принципів, які регламентовані Хартією. З огляду на це в Україні відбувається децентралізація, тобто передача повноважень і фінансів від державної влади органам місцевого самоврядування.

Науковцями виділяється декілька видів децентралізації, що мають свої індивідуальні особливості, проте можуть впроваджуватися як окремо, так і у поєднанні. В. Зайчикова виділяє три види децентралізації, а саме: економічну, адміністративну, політичну [6, с. 58]. С. Волохова зауважує, що в науці виокремлюють такі форми децентралізації: політичну або демократичну, адміністративну чи бюрократичну, економічну або фінансову та територіально-просторову [7, с. 282]. Дещо схожу думку має Н. Камінська, яка, проаналізувавши досвід реалізації децентралізації влади в зарубіжних країнах, говорить про політичну, просторову, ринкову й адміністративну децентралізацію [8, с. 37].

Варто відзначити, що, незважаючи на велику кількість поглядів науковців на форми децентралізації, основною метою цього механізму залишається саме процес, пов'язаний із розмежуванням функцій і повноважень між центральним і локальними рівнями влади у рамках забезпечення публічних потреб, а також розмежування фінансових ресурсів в обсязі, достатньому для покриття витрат на виконання покладених завдань і функцій відповідних органів.

Так, розглядаючи фінансову децентралізацію, під цією категорією варто розуміти процес розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями влади у сфері фінансування з метою забезпечення публічних потреб. Це поняття вміщує в собі такі підвиди, як бюджетна та фіскальна децентралізація, що разом утворюють передумови фінансової самостійності для місцевих органів.

Світові тенденції фінансової децентралізації здебільшого пов'язані з можливістю запровадження конкурентного середовища між територіальними одиницями. Європейська практика свідчить про те, що можна виокремити трирівневу систему держав за критерієм фінансової автономії місцевих бюджетів. Зокрема, до держав із високим рівнем фінансової децентралізації можна віднести Данію, Фінляндію, Швецію, Канаду; середній рівень простежується в Польщі, Великій Британії, Франції, Чехії; низький притаманний Угорщині, Болгарії та Греції [9].

Розглянемо декілька країн за критерієм фінансової децентралізації. Наприклад, у Великій Британії графства й округи, віднесені до ланки місцевого самоврядування, не повністю автономні у фінансовій сфері, хоча усі їхні доходи та видатки не входять до складу державного бюджету. Якщо розглядати у відсотковому співвідношенні, то формування місцевих бюджетів відбувається за рахунок: субвенцій і дотацій – 70%; відрахувань до місцевих бюджетів у вигляді плати за землю та податку на нерухомість – 15%; інших доходів – 15%. Так, загалом місцеві фінанси Британії, з одного боку, є високорозвиненими, наділеними багатьма повноваженнями, проте з іншого – вони дуже залежні від асигнувань із боку держави [10, с. 159].

У свою чергу, у США місцеве самоврядування не відокремлене від державної влади та підпорядковується органам державної влади штатів. Основними доходами місцевих органів є податки та неподаткові платежі, які кожен встановлює самостійно, та все одно важливу роль відіграють цільові федеральні субсидії. Необхідно зазначити, що, хоча органи місцевої влади не мають самодостатньої фінансової бази, все одно завдяки системі перерозподілу коштів між рівнями влади вони можуть самостійно забезпечувати свої потреби [11].

У Франції ж фінансування місцевої влади відбувається таким чином: 55% забезпечується державою і 45% самостійно місцевими органами влади. Крім того, цікавим аспектом фінансової децентралізації місцевого самоврядування Франції є пріоритетний розподіл державної допомоги. Так, основна увага приділяється розвитку комунікацій – 44%, підтриманню найменш розвинених територій – 22%, освіті та науці – 18% та економічному розвитку й зайнятості – 16%. Загалом можна сказати, з огляду на відсоткове співвідношення, що у цій країні місцеве самоврядування у фінансовій сфері є дещо самостійнішим, ніж у Британії та США, проте це не так, бо самоврядування Франції значно підпорядковане державній владі та майже позбавлене фінансової самостійності через жорсткий контроль видатків [12].

Повертаючись до питання проведення децентралізації фінансової системи в Україні, зауважимо, що сам процес розпочався із прийняття Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади та Плану заходів щодо її реалізації. Наступним кроком стало прийняття Верховною Радою України Законів «Про співробітництво територіальних громад», «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Так, відповідно до положень вищенаведених нормативно-правових актів фінансова децентралізація є збільшенням ресурсної та фінансової бази органів місцевого самоврядування. Яскравим прикладом введення механізму децентралізації в дію в Україні є зарахування до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад 60% податку на доходи фізичних осіб, а також надходження виключно до місцевих бюджетів таких податків як: єдиний, на прибуток підприємств і податку на майно.

Крім того, велике значення для формування необхідних фінансових ресурсів у рамках місцевих бюджетів відіграють надані державою в умовах децентралізації трансферти у виді дотацій і субвенцій. Так, відповідно до додатка 3 Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» у 2019 р. було передбачено такі види трансфертів місцевим бюджетам, як:

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на модернізацію й оновлення матеріально-технічної бази закладів професійно-технічної освіти у розмірі 50 млн грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 1,3 млрд грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами – 504 млн грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на створення та ремонт спортивних комплексів при загальноосвітніх навчальних закладах усіх ступенів – 150 млн грн;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти, – 1,5 млрд грн [13].

Вважаємо за доцільне розглянути освітню сферу. Відповідно до положень постанови КМУ від 14 січня 2015 р. № 6 «Про деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам» і відповідно до Закону «Про державний бюджет України на 2019 рік» місцеві бюджети отримали субвенцію у розмірі 69,6 млрд грн, що на 13% більше за обсяг коштів, отриманих від освітньої субвенції 2018 р. [14].

Проте, незважаючи на суттєві досягнення механізму децентралізації в Україні, все одно залишаються окремі проблемні аспекти щодо фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування, зокрема: невідповідність між обсягом доходів бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків; домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку; не розроблені принципи розподілу субвенцій; недосконалим є порядок розрахунку обсягу трансфертів і їх перерахування.

Так, наприклад, у 2018 р. субвенцію на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту й утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах вісім областей взагалі не отримали, а шість отримали у розмірі, який не перебільшував 10% [15].

Висновки. Враховуючи вищевикладене, можна зазначити, що Україна, хоч і розпочала процес фінансової децентралізації, все одно має достатньо велику кількість питань,

які потребують якнайшвидшого вирішення для отримання позитивних результатів, зокрема: різницю між доходами і можливістю їх покриття публічних потреб; недосконалу систему розподілу трансфертів і їх перерахування тощо. Саме тому доцільно взяти приклад із розглянутих зарубіжних країн, які успішно впровадили реформу децентралізації та завдяки чіткій структурі поділу повноважень між рівнями влади щодо фінансування змогли забезпечити належний рівень надання публічних послуг населенню. Так, за досвідом Франції, Україна могла б розробити формулу забезпечення тих чи інших регіонів необхідним фінансуванням залежно від пріоритетів, щоб уникнути ситуацій неналежного задоволення публічних потреб. У цьому разі доцільно звернути увагу на проблематику кожного регіону окремо і визначити першочергові потреби й другорядні, завдяки чому розподілити фінансування. Також необхідно звернути увагу на такий критерій, як сфера фінансування і, спираючись на досвід Франції, враховуючи особливості нашої країни, продовжити реформування місцевого фінансування для досягнення стабільності та самодостатності локальних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254%D0%BA/96 (дата звернення: 22.02.2020).

2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97 (дата звернення: 22.02.2020).

3. Кириленко О.П. Місцеві фінанси : підручник. Тернопіль : Економічна думка ТНЕУ. 2014. 448 с.

4. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навчальний посібник. Т-во «Знання» КОО. 1999. 487 с.

5. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята і проголошена Конгресом Місцевих та Регіональних Влад Європи від 15 жовтня 1985 р. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 22.02.2020).

6. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. НДФІ, 2007. 299 с.

7. Волохова І.С. Фінансова децентралізація, її недоліки та переваги. *Прометей*. 2011. № 3 (36). С. 281–285.

8. Камінська Н.В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. *Наукові записки Інституту законодавства ВРУ*. 2014. № 4. С. 35–40.

9. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ». URL: http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal.

10. Далєвська Т.А. Основні теорії та моделі місцевих фінансів. *Економічний вісник університету*. № 27/1. С. 155–162.

11. Fiscal federalism in Canada, the USA, and Germany. URL: https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca.iigrwww/files/files/WorkingPapers/Archive/2004/2004-6Boadway_Watts2004.pdf.

12. The French Experience of Decentralization. URL: https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf.

13. Про Державний бюджет на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19 (дата звернення: 22.02.2020).

14. Децентралізація. Освіта. Асоціація міст України. URL: https://www.auc.org.ua/novyna/shcho-garantuvatyme-osviti-byudzhet-2019-roku-ta-yaki-zminy-u-formulu-rozpodilu-osvitnoyi.

15. АМУ закликає Уряд запровадити формульний розподіл 20% дорожньої субвенції на дороги комунальної власності. URL: https://www.auc.org.ua/novyna/amu-zaklykaye-uryad-zaprovadyty-formulnyy-rozpodil-20-dorozhnoyi-subvenciyi-na-dorogy.

КОЛОМІЄЦЬ П. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
(Полтавський інститут економіки і права)

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.39

ПОГЛЯДИ НАУКОВЦІВ СТОСОВНО КОМПЛАЄНСУ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Проблематика податкового комплаєнсу є відносно новою для вітчизняної фінансової науки і правозастосовної практики, зокрема у сфері забезпечення податкової безпеки. Сучасна сфера справляння податків і зборів, яку регулює Податковий кодекс України, є високоризикованою, що зумовлено наявністю таких податкових ризиків, як корупція, офшор, пільги, недоїмка, тіньова економіка, недосконала податкова термінологія та неякісне податкове законодавство, фіктивні підприємства й ухилення від виконання свого конституційного обов'язку зі сплати податків. Перелічені ризики загрожують податковій безпеці України, адже вони є чинниками ненаповнення державного бюджету. Саме тому у сфері оподаткування необхідно дотримуватися вимог законодавства, що регулює відносини у сфері справляння податків. Недотримання цієї вимоги може спричинити незворотні наслідки як для самої держави, так і для платників податків. Запобігання цим негативним наслідкам є завданням ефективної системи податкового комплаєнсу як елементу податкової безпеки України. Тема податкового комплаєнсу як елементу податкової безпеки України дедалі більше зацікавлює податківців, які не хочуть бути осторонь новомодної тенденції – податкового комплаєнсу як сукупності мотивів і стимулів платників, що спонукають їх дотримуватися вимог податкового законодавства. Поява нових правових явищ «податкова безпека» та «податковий комплаєнс» вже потребують свого законодавчого закріплення у рамках корегування сучасного бачення поняття «податкової політики». Запровадження системи податкового комплаєнсу дасть змогу вивести відносини з платниками на зовсім новий рівень, який ґрунтується на довірі та партнерстві. Система податкового комплаєнсу надасть змогу мінімізувати ризики недотримання платниками вимог податкового законодавства, допомогти платникам уникнути найбільш поширених помилок у майбутньому, максимально спростити подання звітності та сплату податків, спільно вирішувати проблеми й усувати перешкоди в забезпеченні податкової безпеки.

Ключові слова: *податковий комплаєнс, Податковий кодекс України, податкові ризики, податкова безпека України.*

Kolomiiets P. V. Scientists' views on compliance as an element of tax security in Ukraine

Tax compliance issues are relatively new to domestic financial science and law enforcement, particularly in the area of tax security. The current tax and levying sphere, regulated by the Tax Code of Ukraine, is highly risky, due to the presence of such tax risks as corruption, offshore, privileges, arrears, shadow economy, imperfect tax terminology and poor tax legislation, fictitious companies and failure to carry out its constitutional duty to pay taxes. These risks threaten Ukraine's tax security, as they are a factor in failing to fill the state budget. That is why in the field of taxation

it is necessary to observe the requirements of the legislation governing relations in the field of tax collection. Failure to do so may have irreversible consequences for both the state itself and the taxpayers. Preventing these negative consequences is the task of an effective tax compliance system, as an element of Ukraine's tax security. The topic of tax compliance, as an element of tax security in Ukraine, is of increasing interest to tax officials who do not want to stay away from the newfangled trend – tax compliance, as a set of motives and incentives for taxpayers to encourage them to comply with the requirements of tax legislation. The emergence of new legal phenomena "tax security" and "tax compliance" are already in need of legislative consolidation as part of the adjustment of the current vision of the concept of "tax policy". The introduction of a tax compliance system will bring the relationship with payers to a whole new level, based on trust and partnership. The system of tax compliance will enable payers to minimize the risks of non-compliance with tax laws to help taxpayers avoid the most common mistakes in the future, simplify reporting and taxes, together to solve problems and remove obstacles in providing security tax.

Key words: *tax compliance, Tax Code of Ukraine, tax risks, tax security of Ukraine.*

Вступ. Загальновідомо, що комплаєнс є характерним для різних галузей і сфер діяльності в усьому світі, зокрема медицини, промисловості, сільського господарства та фінансової сфери.

Проведене дослідження історії появи поняття «комплаєнс» у фінансовій сфері показує, що це поняття з'явилося у 2005 р. із виданням у світ Базельським комітетом із банківського нагляду документа під назвою «Compliance and the compliance function in banks» [1]. Цим документом було встановлено 10 принципів комплаєнсу.

Цього ж року Bank for International Settlements видає документ під назвою «BIS Compliance Charter», яким описує рамки управління комплаєнс, аби діяльність фінансової установи та її співробітників проводилася відповідно до правил, політики, процедур, організаційних стандартів і кодексів поведінки, прийнятих Банком, і найвищих етичних стандартів [2].

Наступним кроком розвитку комплаєнсу, проте поки в банківській сфері, стало видання тим самим Базельським комітетом із банківського нагляду вже іншого документа під назвою «Corporate governance principles for banks», де комплаєнс було виокремлено як принцип під номером 9 [3].

Постановою Правління Національного банку України від 28 березня 2007 р. № 98 «Про схвалення Методичних рекомендацій щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України» в царину фінансової сфери України було введено поняття «комплаєнс», яке у цих рекомендаціях вживалось у такому значенні: «дотримання вимог законодавства та внутрішніх процедур (комплаєнс) – необхідність знати, розуміти та дотримуватися всіх вимог законодавства України, нормативів, положень і правил, внутрішніх політик, стандартів і кодексів із питань діяльності банку» [4].

Питання податкового комплаєнсу в контексті оцінювання ризиків бізнесу розглянуто у статті, що розміщена в офіційному виданні Державної фіскальної служби України «Вісник» 27 липня 2019 р. № 27–28, у якому пояснюється, що комплаєнс – це обов'язок забезпечити відповідність законодавства і міжнародних норм шляхом розробки та дотримання певних внутрішніх політик і процедур. Комплаєнс-контроль «народився» в банківській сфері. Процедури комплаєнса швидко перейшли з банківської сфери в інші галузі економіки. Порівняно недавно вони почали застосовуватися і в корпоративному податковому контролі. Так виник податковий комплаєнс. Комплаєнс (англ. «compliance» – відповідність, згода) – обов'язок забезпечити відповідність законодавства і міжнародних норм шляхом розробки та дотримання певних внутрішніх політик і процедур. Одним із основних елементів системи податкового комплаєнса (системи корпоративного податкового контролю)

є ідентифікація й оцінка податкових ризиків. Проведення ідентифікації та оцінки ризиків є необхідною попередньою роботою, яка проводиться перед виконанням основного завдання – мінімізацією ризиків. Якщо ж контроль податкових ризиків недостатній, то це може призвести до вкрай негативних наслідків: зниження вартості бізнесу, значної переплати податків, адміністративних і карних переслідувань, навіть банкрутства компанії. Розрізняють зовнішні (пов'язані зі зміною законодавства) і внутрішні ризики (обумовлені відновленням персоналу, впровадженням або модернізацією інформаційних систем, появою нових технологій, запровадженням нових видів товарів, реорганізацією компанії, розширенням ринків збуту тощо). За твердженням автора статті: «час оптимізацій / офшорів / ухилень закінчився. І як зазвичай – хто перший прийме / впровадить нові тренди / технології / ідеї / досягнення, той отримає величезну конкурентну перевагу.» [5].

Постановка завдання. Метою статті є дослідження поглядів науковців стосовно комплаєнсу як елементу податкової безпеки України.

Результати дослідження. Аналітичний огляд вітчизняних наукових публікацій у сфері досліджень комплаєнсу свідчить про те, що їх тематика є широкою. Науковці розглядають комплаєнс-контроль, комплаєнс у бізнес-адмініструванні, фінансові комплаєнс стратегії, антикорупційний комплаєнс, регуляторний комплаєнс, системи комплаєнс, комплаєнс як основи фінансової стабільності та комплаєнс безпеки.

Зокрема, Н.В. Москаленко, досліджуючи теоретичні аспекти запровадження комплаєнс-контролю в Україні, вказує: «Про суттєве значення комплаєнса у сучасному економічному житті свідчить те, що на Всесвітньому економічному форумі у швейцарському Давосі серед чотирьох сфер, покращання яких дозволить прискорити зростання як світової, так і національних економік, експерти назвали скорочення бюрократії, боротьбу з корупцією, спрощений доступ до фінансування та кредитів, а також активне застосування комплаєнс-практики.

У вітчизняній економіці склалося чітке розуміння того, що комплаєнс-контроль є важливим елементом системи корпоративного управління, і вигода від його впровадження значно перевищує ризики, які виникають за його відсутності.

Сьогодні комплаєнс-контроль у нашій державі популярний тільки в банківському секторі, але необхідне його запровадження на всіх рівнях національної економіки. Українські компанії поступово приходять до осмислення важливості застосування комплаєнс-контролю, спираючись на досвід зарубіжних країн» [6].

Резюмуючи своє дослідження, Н.В. Москаленко зазначає, що «комплаєнс» – це поняття поширене переважно у банківській сфері. Під ним розуміють процес управління ризиками, направлений на добросовісне виконання законодавства, норм етики, прийнятих у сфері регулювання правовідносин і принципів ділових відносин із метою підтримки належних правил і стандартів поведінки на ринку, а також підтримання іміджу установи, організації [6].

Актуалізуючи проблему комплаєнсу у бізнес-адмініструванні та його ролі у створенні ефективних норм господарської поведінки, О.В. Овсієнко стверджує, що високий ступінь економічної свободи та можливість вільної реалізації соціально-економічних прав кожного суб'єкта суспільства є сучасним орієнтиром розвитку багатьох країн світу. Відносно успішно цей тренд реалізується у країнах, де вдалося створити таку інституціональну систему, норми господарської поведінки якої спрямовують економічних агентів до соціально-орієнтованого порядку на основі принципу верховенства права.

На жаль, в Україні така інституціональна система все ще відсутня, наслідками чого є високий рівень корупції, монополізації економіки, численні неправомірні порушення права приватної власності, уможливлені, серед іншого, діями державних агентів, штучно створена асиметрія у реалізації контрактних прав. Тому виникає потреба у пошуку таких напрямів інституційного проектування економіки, які б забезпечили стійкий попит із боку суб'єктів господарювання на втілення принципу верховенства права у систему норм, що регламентують їх взаємовідносини.

Одним із таких інститутів є комплаєнс, широко розповсюджений у господарській практиці розвинених країн світу.

Комплаєнс відіграє важливу роль у створенні ефективних норм господарювання: він започатковує певний стандарт господарської поведінки, в основі якого – повна прозорість діяльності, неприйняття та запобігання будь-яким спробам неправомірного використання ресурсів бізнес-організації. Економічна вигідність такого типу поведінки перетворює бізнес-агентів на провайдерів правової економіки – середовища рівних можливостей у реалізації соціально-економічних прав. У зв'язку з цим перспективи подальших досліджень у цій сфері пов'язані з визначенням та аналізом ефективності конкретних складників комплаєнс-практик, визначенням інституціональних умов їх впровадження [7].

Питання безпеки у сучасному світі, як стверджує Г.А. Нерсесян у своїй науковій праці «Фінансові комплаєнс-стратегії як універсальні моделі для стратегічного менеджменту в інших галузях бізнесу», надзвичайно актуальне, зважаючи на постійні зміни та кризові ситуації на міжнародній арені. Саме тому, на думку вченого, розвиток сфери комплаєнсу, що визначається як відповідність певним нормам, набуває пришвидшеного розвитку. Україна на своєму шляху інтеграції до міжнародного співтовариства також переймає основні трендові напрями у цій сфері.

Якщо ж говорити про Україну, вказує автор, то на законодавчому рівні, поняття «комплаєнс» не є визначеним офіційно, але відображене у фінансовій документації, зокрема в положеннях Національного банку України.

Г.А. Нерсесян зауважує, що саме поняття комплаєнс-стратегій прийшло в Україну не із законодавства у сфері розвитку бізнесу, а разом із міжнародними компаніями, що прийшли на український ринок і за своєю належністю мають відповідати глобальним загальним принципам, що диктуються головними офісами. І, орієнтуючись на глобальні корпорації, українські компанії переймають наявний досвід у цій сфері.

Зважаючи на вищезазначене, наголошує Г.А. Нерсесян, можна дійти висновку, що комплаєнс по своїй суті – це максимально ефективний інструмент, який покликаний вберегти компанію від кризових ситуацій та унеможливити втрати. Тому питання розробки комплаєнс-стратегій для компанії є важливим та актуальним. Якщо за кордоном існують спеціальні агентства, що займаються розробкою комплаєнс-стратегій для кожної окремої компанії, то в Україні нині таких сервісів не існує. Тому кожна компанія у своїй діяльності може орієнтуватися лише на міжнародний досвід.

Проаналізувавши теперішню ситуацію у сфері комплаєнсу та комплаєнс-стратегій, Г.А. Нерсесян дійшов висновку, що ця тематика активно досліджується у банківській сфері, але не є розробленою у інших галузях. Водночас нормативно-правова база не є визначеною та чітко закріпленою навіть для банківської сфери. Отже, за сучасного стану ринку з підвищеною конкуренцією питання комплаєнсу як відповідності нормам законодавства, правилам етики та моралі стає максимально актуальним.

Підхід до створення та впровадження цієї стратегії має бути відповідальним, осмисленим і виходити з топ-менеджменту компанії. Наявність таких стратегій не тільки систематизує роботу співробітників у сфері відповідності, але і убезпечить компанії від цілої низки ризиків [8].

Антикорупційний комплаєнс у системі стратегічного моніторингу кадрової безпеки підприємства став темою наукового дослідження Т.В. Момот, у якому вчена акцентує увагу на тому, що останнім часом значна увага до фінансово-економічної безпеки господарюючих суб'єктів зумовлена дією численних загроз різного характеру. Забезпечуючи захист підприємства від зовнішніх викликів і пристосовуючись до інших незалежних умов, важливим є контроль внутрішніх загроз, які можуть походити зсередини, від працівників. Тому питання моніторингу кадрової безпеки в системі управління фінансово-економічною безпекою підприємств набувають особливого значення.

Більшість науковців під кадровою безпекою розуміють стан захищеності суб'єкта господарювання від кадрових небезпек і загроз або трактують її як процес запобігання негативним впливам на економічну безпеку підприємства за рахунок усунення ризиків і загроз, пов'язаних із персоналом, його інтелектуальним потенціалом і трудовими відносинами загалом [9].

Дослідивши морфологічний аналіз сутності поняття «комплаєнс» як основу фінансової стабільності банку, О.М. Колодізєв зазначає, що: «В умовах динамічного розвитку економіки та високої ймовірності настання кризи перед банками постає завдання щодо необхідності пошуку високоефективних методів управління ризиками. Банківські установи у своїй діяльності постійно наражаються на такі ризики, як операційний, юридичний, інформаційний, ризик відмивання коштів тощо. Також існує необхідність побудови внутрішніх бізнес-процесів відповідно до вітчизняних і міжнародних процедур і правил. Ці та інші питання можуть бути вирішені за допомогою дієвого механізму системи комплаєнсу».

Комплаєнс як науково-економічна категорія розглядається автором із позицій процесу управління, відповідності нормам, процесу виявлення проблемних ситуацій, системи заходів, направлених на захист інтересів, комплексу заходів.

За результатами проведеного О.М. Колодізєвим морфологічного аналізу 26 трактувань цього поняття було виділено три групи ключових характеристик: роль, підходи та ризики.

Роль – це ті функції, які має виконувати комплаєнс у рамках установи.

Підходи – це позиції, з яких трактуються поняття.

Ризики – це види ризиків, на запобігання яким спрямований комплаєнс. Результати узагальнення спеціалізованої літератури показали багатогранність і відсутність єдиного підходу до тлумачення поняття «комплаєнс».

Тому автором було виділено істотні ознаки трактування цієї дефініції: дотримання норм, здійснення внутрішнього контролю, елемент структури управління банком, запобігання невиконанню законодавства, запобігання корупції та відмиванню коштів. Науковцем наведено власне тлумачення поняття комплаєнс, яке сформовано на результатах узагальнення існуючих поглядів і підходів, а отже, вирішується основна проблема відсутності уніфікованого підходу до визначення його сутності.

Таким чином, «комплаєнс» − це процес управління комплаєнс-ризиками, що виступає однією з функцій банку і банківської системи загалом і на меті якого є контроль за відповідністю державних і внутрішньобанківських норм і правил міжнародним для захисту фінансової безпеки банку [10].

Висновки. Сучасна сфера справляння податків і зборів, яку регулює Податковий кодекс України, є високо ризикованою, що зумовлено наявністю таких податкових ризиків, як корупція, офшор, пільги, недоїмка, тіньова економіка, недосконала податкова термінологія та неякісне податкове законодавство, фіктивні підприємства й ухилення від виконання свого конституційного обов'язку зі сплати податків.

Перелічені ризики загрожують податковій безпеці України, адже вони є чинниками ненаповнення державного бюджету. Саме тому у сфері оподаткування необхідно дотримуватися вимог законодавства, що регулює відносини у сфері справляння податків. Недотримання цієї вимоги може спричинити незворотні наслідки як для самої держави, так і для платників податків. Запобігання цим негативним наслідкам є завданням ефективної системи податкового комплаєнсу, як елементу податкової безпеки України.

Податкова політика як один із основних напрямів економічної політики держави, про що йдеться у ст. 10 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р. № 436-IV, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів.

Поява нових правових явищ «податкова безпека» та «податковий комплаєнс» вже потребують свого законодавчого закріплення у рамках корегування сучасного бачення поняття «податкової політики».

Тема податкового комплаєнсу як елементу податкової безпеки України, все більше зацікавлює податківців, які не хочуть бути осторонь новомодної тенденції – податкового комплаєнсу як сукупності мотивів і стимулів платників, що спонукають їх дотримуватися вимог податкового законодавства.

Податковий комплаєнс – комплекс мотивів та стимулів платників, які спонукають їх знати, розуміти та дотримуватися вимог податкового законодавства, законодавства зі сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та сплачувати податки, збори, платежі.

Запровадження системи податкового комплаєнсу дасть змогу вивести відносини з платниками на зовсім новий рівень, який ґрунтується на довірі та партнерстві.

Система податкового комплаєнсу надасть змогу мінімізувати ризики недотримання платниками вимог податкового законодавства, допомогти платникам уникнути найбільш поширених помилок у майбутньому, максимально спростити подання звітності та сплату податків, спільно вирішувати проблеми й усувати перешкоди в забезпеченні податкової безпеки.

Список використаних джерел:

1. Compliance and the compliance function in banks: Basel Committee on Banking Supervision. 2005. URL: https://www.bis.org/publ/bcbs113.pdf. (дата звернення: 28.02.2020).

2. BIS Compliance Charter. Bank for International Settlements. Revised on 17 March 2018. URL: https://www.bis.org/about/compliancecharter.pdf. (дата звернення: 28.02.2020).

3. Corporate governance principles for banks: Basel Committee on Banking Supervision. 2015. URL: https://www.bis.org/bcbs/publ/d328.pdf. (дата звернення: 28.02.2020).

4. Про схвалення Методичних рекомендацій щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України : Постанова Правління Національного банку України від 28 березня 2007 р. № 98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0098500-07/ed20070328. (дата звернення: 28.02.2020).

5. What is COMPLIANCE, або Як оцінювати податковий ризик? URL: http://www.visnuk.com.ua/uk/publication/100013546-what-is-compliance-abo-yak-otsinyuvati-podatkoviy-rizik?issue=5715 (дата звернення: 27.02.2020).

6. Москаленко Н.В. Теоретичні аспекти запровадження комплаєнс-контролю в Україні. *Економічний вісник. Серія: Фінанси, облік, оподаткування*. 2018. Вип. 2. С. 106–112.

7. Овсієнко О.В. Комплаєнс у бізнес-адмініструванні та його роль у створенні ефективних норм господарської поведінки. *Економічний простір*. 2018. № 134. С. 173–185.

8. Нерсесян Г.А. Фінансові комплаєнс-стратегії як універсальні моделі для стратегічного менеджменту у інших галузях бізнесу. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 15 (2). С. 16–20.

9. Момот Т.В., Мізік Ю.І., Політучій С.Я. Антикорупційний комплаєнс у системі стратегічного моніторингу кадрової безпеки підприємства. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 6. С. 167–174.

10. Колодізєв О.М., Коцюба О.В. Морфологічний аналіз сутності поняття «комплаєнс» як основа фінансової стабільності банку. *Бізнес Інформ*. 2018. № 12. С. 365–373.

МАМАЛУЙ О. О.,
кандидат юридичних наук,
суддя
(Верховний Суд)

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.40

МАТЕРІАЛЬНІ НОРМОТВОРЧІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН

У науковій статті проаналізовано основні доктринальні підходи до принципів права, досліджено основні властивості вихідних положень права. Автором розглянуто основні загальнотеоретичні підходи до розуміння такого поняття як «принципи права». У роботі розглянуто історичний аспект розробки фундаментальних засад оподаткування, зокрема послідовну зміну уявлень про принципи оподаткування, теоретичні напрацювання науковців в аспекті принципів оподаткування. Характерною рисою становлення принципів податкового права зазначено той аспект, що первинно, змістовні основи принципів податкового права формувалися в рамках економічної доктрини. Виявлено практичну значимість принципів податкового законодавства у податкових відносинах. Визначено, що принципи податкового права, закріплені у Податковому Кодексі України, є дефінітивними прямо закріпленими принципами податкового права. Зазначено окремі класифікації принципів податкового права в податково-правовій доктрині. Автором запропоновано класифікацію принципів податкового права за декількома критеріями, головними критеріями класифікації відповідних галузевих принципів яких є: критерій характеру вихідних положень права (матеріальні або процесуальні); критерій призначення їх регулятивного впливу (нормотворчі або правозастосовні). У науковій роботі акцентовано увагу на тому, що відповідні групи класифікаційних критеріїв можуть перехресно поєднуватися в рамках проведення видового поділу принципів податкового права. Матеріальні нормотворчі принципи реалізації податкових відносин досліджено у науковій роботі окремо, визначено основні специфічні характеристики закріплених Податковим Кодексом принципів. За результатами наукового дослідження автор дійшов висновку про те, що більшість матеріальних нормотворчих принципів спрямовані на забезпечення інтересів саме зобов'язаних учасників податкових відносин – платників податків.

Ключові слова: *реалізація податкових відносин, принципи податкових відносин, матеріальні принципи, нормотворчі принципи.*

Mamalui O. O. Material rulemaking principles of tax relations realization

In the scientific article the basic doctrinal approaches to the principles of law are analyzed, the basic properties of the initial provisions of law are investigated. The author discusses the basic general theoretical approaches to understanding such a concept as "principles of law". The paper deals with the historical aspect of the development of fundamental principles of taxation, in particular the consistent change of ideas about the principles of taxation, the theoretical achievements of scientists in the aspect of taxation principles. A characteristic feature of the formation of tax law principles is the aspect that, initially, the substantive bases of tax law principles were formed within the framework of economic doctrine.

The practical importance of tax law principles in tax relations is revealed. It has been determined that the principles of tax law, enshrined in the Tax Code of Ukraine, are the definitive, directly enshrined principles of tax law. Some classifications of tax law principles in the tax doctrine are indicated. The author proposes the classification of tax law principles according to several criteria, the main criteria for classification of the relevant sectoral principles are: the criterion of the nature of the initial provisions of law (substantive or procedural); the criterion for the purpose of their regulatory impact (rulemaking or enforcement). The scientific work focuses on the fact that the relevant groups of classification criteria can be cross-linked within the framework of the specific division of tax law principles. Material normative principles of tax relations realization are investigated separately in the scientific work, the main specific characteristics of the principles established by the Tax Code are determined. According to the results of scientific research, the author has come to the conclusion that most of the substantive rulemaking principles are aimed at securing the interests of taxpayers who are obliged to participate in tax relations.

Key words: *realization of tax relations, principles of tax relations, material principles, normative principles.*

Вихідні положення права забезпечують належний та поступальний розвиток суспільних відносин. Неможливо уявити конкретну галузь права без специфічної системи принципів, які визначають основи нормативного регулювання в рамках такої галузі права. Вихідні положення права (принципи права), фактично, виступають в якості своєрідного «фундаменту» на основі якого вже формується «надбудова» нормативного регулювання.

Саме принципи права визначають ту «систему координат» у межах якої і відбувається нормотворча та правозастосовна діяльність. Без принципів права нормативне регулювання суспільних відносин втратило б аксіологічний вектор, який є необхідним для поступального та системного розвитку суспільних відносин. Безумовно, значення простих нормативних приписів в жодному випадку не має применшуватися. При цьому саме норми-принципи визначають основні акценти нормативного регулювання суспільних відносин.

Значимість ролі принципів права в нормативному регулюванні важко переоцінити. Аналізуючи роль принципів права О.Ф. Скакун зазначає, що вихідні положення права мають своїм завданням забезпечити:

1) загальне оформлення регламентації суспільних відносин;
2) узагальнення підходів до закріплення норм права;
3) закріплення соціально справедливих норм життя [1].

Що ж стосується Л.С. Явич, то він розглядає в якості основної властивості вихідних положень права те, що саме вони формують зв'язки між суспільними реаліями та правом [2]. С.М. Братусь із цього приводу зазначає, що принципи права відграють роль зв'язкового елемента між суспільною взаємодією та нормотворчою діяльністю, яка втілює в нормах права значимі закономірності розвитку суспільних відносин [3]. З вищеозначеного вбачається, що принципи права є не просто декларативними положеннями, але й важливим механізмом закріплення конструктивних вихідних основ реалізації суспільних відносин.

Поняття «принцип права» етимологічно походить від латинського слова «principium». Під принципом в римському праві було прийнято розуміти основну ідею, керівне, засадниче положення, основу суспільного устрою або ж певних суспільних процесів.

Сьогодні у правовій доктрині склалися різні загальнотеоретичні підходи до розуміння такого поняття, як «принцип права». Так, А.М. Колодій детермінує принципи права як керівні ідеї, які визначають найбільш важливі закономірності та основу розвитку права і держави, є явищем одного порядку із змістом самого права [4]. О.В. Зайчук визначає принципи права як основоположні ідеї, вихідні установки та положення, які визначають організаційний та моральний фундамент для формування, еволюції та функціонування права,

як регулятора суспільних відносин [5]. Послідовно сформована дефініція поняття принцип права була запропонована С.П. Погребняком, який зазначав, що під принципами права потрібно розуміти систему стабільних і загальних вимог найвищої міри імперативності, що нормативно закріплені у праві, та являють собою вихідні, змістовні, основоположні цінності, що є притаманними самій системі права, й відповідно визначають поточний ї зміст та перспективний напрямок подальшого розвитку [6].

Загалом потрібно зазначити, що принципи права формують на основі визначення найбільш важливих та іманентних рис розвитку суспільних відносин. При цьому для кожної галузі права є властивими свої специфічні особливості становлення вихідних положень права. Не є винятком і податкове право. Особливою рисою становлення принципів податкового права є той аспект, що первинно, змістовні основи принципів податкового права формувалися в рамках економічної доктрини.

Слід відмітити, що теоретична розробка принципів оподаткування була розпочата ще у XVIII ст. видатним вченим-економістом Адамом Смітом. Адам Сміт, зауважував, що принципи оподаткування мають неабияке значення для забезпечення послідовного розвитку фіскальної політики держави. Сам Адам Сміт, розглядав такі принципи крізь призму їх економічно-обумовленої природи. Науковець визначив систему принципів оподаткування в своїй роботі «Дослідження про природу й причини багатства народів» (1776 р.). Вченим було визначено 5 основних принципів оподатковування (умовно визначають як «декларацію прав платника податків»):

1) принцип економічної самостійності платника податків – основою економічної самостійності платника податків є право приватної власності;

2) принцип справедливості – рівний обов'язок платників податків сплачувати податки та збори відповідно до своїх доходів;

3) принцип визначеності – платник податків повинен бути належним чином проінформований про суму, спосіб і темпоральні рамки сплати податків і зборів;

4) принцип зручності сплати податків – податки та збори повинні сплачуватися в такий спосіб і такий час, що є зручним для платника;

5) принцип економічності – витрати на збір податків і зборів повинні бути меншими за надходження від сплати таких податків і зборів [7].

У даному випадку, потрібно відмітити, що вищезазначені положення є актуальними і досі. Змістовної трансформації (в аспекті модернізації) відповідні принципи також зазнали.

Подальші дослідження принципів податкового законодавства проводилися учнем Адама Сміта, Д. Рікардо. Д. Рікардо висловлював свою позицію лаконічно: «найкращий податок – це найменший податок». Науковець відмічав, що першоосновою конструювання податкових платежів є справедливість таких податків і зборів. Тобто виключно справедливі податки, на думку економіста, виступають запорукою забезпечення формування ефективної системи оподаткування [8].

Доповнив теоретичні напрацювання А. Сміта, в аспекті принципів оподаткування, у XIX ст. німецький науковець А. Вагнер. А. Вагнер виділяв 9 принципів, які повинні бути в основі системи оподаткування. Такі принципи були підрозділені німецьким дослідником на наступні 4 групи:

1) принципи фінансового характеру – принцип забезпечення достатнього рівня фінансових надходжень від сплати податків; принцип еластичності сплати податків і зборів;

2) принципи етичного характеру – принцип рівномірності оподаткування; принцип загальності оподаткування;

3) принципи господарського характеру – принцип належності вибору об'єкта оподаткування; принцип правильного розподілу податкового навантаження;

4) принципи управлінського характеру – принцип податкової визначеності; принцип зручності сплати податків і зборів; принцип оптимізації витрат на стягнення податків і зборів.

Вихідні положення оподаткування також досліджувалися ідейним послідовником А. Вагнера, Ф. Ноймаром. Так, науковець виокремлював 4 групи принципів системи оподаткування:

1) принципи фіскального характеру – принцип забезпечення достатніх надходжень від сплати податків і зборів; принцип поступального збільшення надходжень від сплати податків і зборів;

2) принципи етичного характеру – принцип всезагальності; принцип співрозмірності; принцип перерозподілу майнових благ платників податків; принцип пропорційності;

3) принципи політико-економічного характеру – принцип забезпечення податкової гнучкості; принцип постійного економічного зростання; принцип нейтральності оподаткування;

4) принципи організаційно-правового характеру – принцип безспірності; принцип прозорості; принцип наочності; принцип практичності; принцип постійності [9].

Надалі відповідні економічно-обумовлені принципи отримали свою безпосередню формалізацію в рамках джерел права, що призвело до того, що вони набули правового характеру. Вже після своєї формалізації в джерелах нормативного характеру, відповідні принципи стають обов'язковими до застосування учасниками правових відносин. Після їх нормативного закріплення, такі принципи потрібно детермінувати як принципи податкового права.

Як влучно зазначають О.А. Музика-Стефанчук та А.О. Поляничко вихідні положення податкового права, що отримали своє закріплення в рамках податкового законодавства, не можуть розглядатися як просто положення декларативного характеру – вони є дієвими орієнтирами нормативної регламентації податкових відносин. Як зазначають науковці, такі принципи є основою для реалізації прав та інтересів учасників суспільних відносин у сфері оподаткування [10].

І.І. Бабін визначає практичну значимість принципів податкового законодавства таким чином:

1) принципи податкового законодавства є засобом лаконічної формалізації змістовних основ податкового законодавства;

2) вихідні положення податкового права визначають вектор подальшого розвитку податкового законодавства;

3) принципи податкового права відіграють вагому роль у забезпеченні належного тлумачення положень податкового права;

4) вихідні положення податкового права створюють умови для стабільного функціонування податкових відносин;

5) принципи податкового права забезпечують послідовні розвитку правозастосовної практики;

6) вихідні положення податкового права детермінують тенденції подальшого розвитку податкових відносин;

7) принцип податкового права визначають правотлумачні межі для суб'єктів правозастосування;

8) відповідні принципи забезпечують заповнення прогалин у правовому регулюванні;

9) дані принципи сприяють правозастосовній практиці владних суб'єктів податкових відносин;

10)створюють умови для становлення правової свідомості платників податків;

11)перешкоджають проявам негативного розсуду [11].

Визначення поняття «принципи податкового права» було запропоновано О.С. Башняк. Так, науковець зазначає, що принципи податкового права є базовими, фундаментальними ідеями та положеннями, які визначають вихідні нормативні вимоги та встановлюють загальну спрямованість регулювання відносин у сфері оподаткування [12].

Принципи податкового права отримують свою безпосередню формалізацію в рамках ст. 4 Податкового кодексу України. У Податковому кодексі України відповідні вихідні положення права детермінуються як «основні засади податкового законодавства України», «принципи податкового законодавства». До таких принципів належать:

− принцип загальності оподаткування;

- принцип рівності усіх платників податків;
- принцип невідворотності юридичної відповідальності;
- принцип-презумпція правомірності рішень платника податків;
- принцип фіскальної достатності;
- принцип соціальної справедливості;
- принцип економічності оподаткування;
- принцип нейтральності оподаткування;
- принцип стабільності;
- принцип рівності та зручності сплати податків і зборів;
- принцип єдиного підходу до встановлення податків і зборів [13].

Вищезазначені принципи податкового права є дефінітивними прямо закріплені принципами податкового права. Інші вихідні положення податкового права можна детермінувати як непрямо закріплені принципи податкового права.

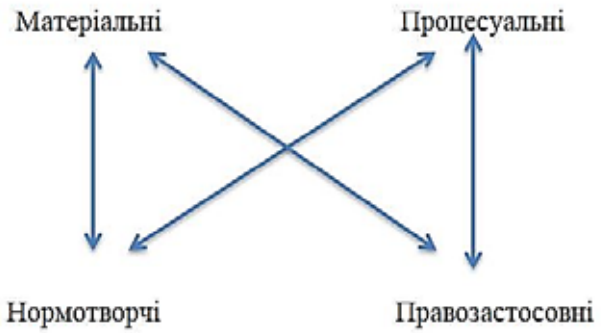

Рис. 1. Схематичне зображення видової класифікації принципів податкового права

Всі вищезазначені принципи податкового права можна класифікувати за цілою низкою критеріїв. Чи не найбільш головними критеріями класифікації відповідних галузевих принципів є:

а) критерій характеру вихідних положень права (матеріальні або процесуальні);

б) критерій призначення їх регулятивного впливу (нормотворчі або правозастосовні).

При цьому відповідні групи класифікаційних критеріїв можуть перехресно поєднуватися в рамках проведення видового поділу принципів податкового права (див. рис. 1).

Потрібно зазначити, що спроби класифікації принципів податкового права вже мали місце в податково-правовій доктрині. Так, Р. Г. Браславський зазначає, що із системного аналізу принципів податкового законодавства випливає, що їх можна підрозділити на дві групи:

а) принципи установчого характеру;
б) принципи регулятивного характеру.

Що стосується вихідних положень установчого характеру, то до них науковець відносить:

- принцип фіскальної достатності;
- принцип соціальної справедливості;
- принцип економічності оподаткування;
- принцип нейтральності оподаткування;
- принцип стабільності;
- принцип рівномірності та зручності сплати податків;
- принцип єдності підходів до встановлення податків.

Як зазначає науковець, ці принципи забезпечують нормативний порядок встановлення податків і зборів. Установчі принципи визначають як змістовні, так і процедурні аспекти регламентації нормотворчої діяльності у сфері оподаткування [14]. Фактично, вищезазначені установчі принципи є нормотворчими принципами. У свою чергу, можна запропонувати більш комплексну та різноаспектну класифікацію принципів податкового права.

Принципи податкового права можна комплексно підрозділити на:

а) матеріальні нормотворчі принципи;
б) матеріальні правозастосовні принципи;
в) процесуальні нормотворчі принципи;

г) процесуальні правозастосовні принципи.

Розгляд відповідних принципів потрібно розпочати із матеріальних нормотворчих принципів.

До матеріальних нормотворчих принципів податкового права потрібно відносити:

- принцип фіскальної достатності;
- принцип соціальної справедливості;
- принцип економічності оподаткування;
- принцип нейтральності оподаткування;
- принцип рівномірності та зручності сплати податків та зборів;
- принцип єдиного підходу до встановлення податків та зборів.

Надалі слід провести змістовний аналіз кожного із вище зазначених вихідних положень податкового права.

Змістовно принцип фіскальної достатності полягає в тому, що встановлення податків і зборів повинно здійснюватися з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями [13]. Податкові надходження є важливим джерелом формування дохідної частини відповідних бюджетів. Важливим є забезпечення збалансованості відповідних бюджетів, у т. ч. й за посередництвом реалізації фіскальної функції.

Змістовно принцип соціальної справедливості полягає в тому, що установлення податків і зборів повинно здійснюватися відповідно до платоспроможності платників податків [13]. Тобто податковий тягар, який покладається на платників податків не повинен бути непомірним, адже непомірний податковий тягар, як показує практика (зокрема правило «кривої Лафера») призводить не до збільшення, а до зменшення податкових надходжень.

Принцип економічності оподаткування полягає в тому, що установлення податків та зборів, повинно здійснюватися таким чином, щоб обсяг надходжень від їх сплати до бюджету значно перевищував витрати на їх адміністрування [13]. В іншому разі втрачатиметься цільова складова частина оподаткування. Якщо витрати на адміністрування податків є неспіврозмірними із надходженнями від їх сплати, тоді ми повинні констатувати неефективність функціонування самого податку. Без відповідності вимогам економічності оподаткування перетворюється на негативний чинник, який покладає додатковий тягар на відповідні бюджети, замість того, щоб забезпечувати надходження до них.

Принцип нейтральності оподаткування полягає в тому, що установлення податків і зборів, повинно здійснюватися у такий спосіб, щоб воно не впливало на збільшення або зменшення конкурентоздатності платника податків [13]. Тобто оподаткування не повинно ставити конкретних платників податків у менш вигідне становище перед іншими учасниками ринку, адже в іншому разі деструкції зазнаватиме економічна кон'юнктура.

Принцип рівномірності та зручності сплати податків та зборів полягає в тому, що установлення строків сплати податків і зборів, повинно здійснюватися виходячи із необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджетів для здійснення витрат бюджету та зручності їх сплати платниками [13]. Відповідне вихідне положення має своїм спрямуванням забезпечити як публічний, так і приватний інтерес, що проявляється в такому:

а) публічний інтерес – забезпечити своєчасне надходження коштів до бюджетів;

б) приватний інтерес – створення умов для зручності сплати податків і зборів платниками податків.

Принцип єдиного підходу до встановлення податків та зборів полягає в тому, що визначення усіх обов'язкових елементів податку повинно здійснюватися на законодавчому рівні [13]. Без дотримання відповідної вимоги сплата загальнообов'язкових платежів податкового характеру, не могла б бути можливою навіть із «технічного» погляду.

Таким чином, ми повинні резюмувати, що більшість матеріальних нормотворчих принципів спрямовані на забезпечення інтересів саме зобов'язаних учасників податкових відносин – платників податків.

Список використаних джерел:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2007. С. 276.
2. Теория государства и права : учебник / отв. ред. А.И. Королев, Л.С. Явич. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1987. 549 с.
3. Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права : учебное пособие. Москва : Госюриздат, 1963. 197 с.
4. Колодій А.М. Принципи парва України. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
5. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/ 63854/04-Zaychuk.pdf?sequence=1.
6. Погребняк С.П. Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
7. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. В.С. Афанасьев. Москва : Эксмо, 2007. 957 с.
8. Рикардо Д. Сочинения : в 3 т. / пер. с англ. Москва : Госполитиздат, 1953. Т. 1: Начала политической экономии и налогового обложения. 350 с.
9. Налоги в условиях экономической интеграции / В.С. Бард, Л.П. Павлова, Н.Е. Заяц, Е.Ф. Киреева и др. ; под ред. В.С. Барда, Л.П. Павловой. Москва : КНОРУС, 2004. 288 с.
10. Музика-Стефанчук О.А., Поляничко А.О. Принципи податкового права України: проблеми визначення та реалізації. Кам'янець-Подільський : ТОВ «Друкарня "Рута"», 2015. 212 с.
11. Бабін І.І., Дьомін О.В. Принципи податкового права в умовах кодифікації: від декларування до практичного використання. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2011. Вип. 604. С. 74–80.
12. Башняк О.С. Принципи оподаткування та їх реалізація у податковому законодавстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 20 с.
13. Податковий кодекс України в редакції від 20 жовтня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20191020.
14. Браславський Р.Г. Принципи податкового права України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2019. 451 с.

ФІЛІПОВИЧ І. О.,
аспірант кафедри фінансового права
(Університет державної фіскальної служби України)

УДК 342.743
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.41

ХАРАКТЕРИСТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ПОДАТКОВИМИ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИМИ ВІДНОСИНАМИ

Належна характеристика податкових правовідносин як їх окремого виду потребує чіткого відмежування від суміжних груп правовідносин, які регулюються різними галузями права в рамках вітчизняної системи права. Такий підхід не лише дає змогу встановити особливості податкових правовідносин, але

й уможливлює аналіз взаємодії та взаємовпливу різних видів правовідносин між собою, особливо з огляду на існування множинності механізмів правового регулювання або диспозитивності форм реалізації конкретних правових норм.

Нормативно-правові акти, котрі регулюють податкові правовідносини, становлять складну систему, якій властиві значна кількість форм (джерел) правового регулювання, що належать до різних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінально-процесуального тощо) та сфер (соціальної, фінансово-економічної, бюджетної), а також визначають особливий статус контролюючих органів. Особлива роль у цьому контексті належить конституційно-правовим відносинам, основні принципи регулювання яких як загальні утворюють основу для розвитку фінансового права загалом та податкового права зокрема. Податкові правовідносини, що передбачають обов'язковим суб'єктом державу, пов'язані з багатьма аспектами функціонування останньої. Крім того, у контексті джерел правового регулювання конституційне право як фундамент відіграє визначальну роль і щодо податкового права (наприклад, саме конституційні норми встановлюють пріоритет норм ратифікованих міжнародних договорів над нормами національного законодавства і визначають їх місце в правовій системі України).

Своєю чергою конституційні і податкові правовідносини характеризуються ознаками публічності та соціальності, мають переважно імперативний характер, регулюються та охороняються правовими нормами. Однак з конституційно-правової точки зору правова природа встановлення загального обов'язку зі сплати податків має публічно-конституційний характер, а конституційно-правові відносини певною мірою характеризуються первинністю стосовно податкових.

Ключові слова: *податкові правовідносини, конституційне регулювання, податки, податкова система України, конституційні обов'язки.*

Filipovich I. O. Characteristic of interaction between tax and constitutional legal relationships

Characteristic of tax relationships as a specific kind demands them to be clear distinguished from groups of relationships regulated by different branches of tax system of Ukraine. Such approach allows to reveal the traits of tax relationships as well as to analyze interaction and impact of different kind of legal relationships on each other especially taking into account the existence of many mechanisms of legal regulation and discretionary character of forms of realization of legal norms.

Normative legal acts regulating tax relationships create a complex system characterized by existence of different sources of legal regulation from different branches of law (constitutional, administrative, criminal etc.) and areas (social, economic, budget etc.) as well as the definition of the status of tax authorities. The special role in this context belongs to constitutional legal relationships because the key principles of regulation of them being fundamental create the basis for the development of financial law in general and tax law in particular. Tax relationships having the state as its key participant are connected with many aspects of its functioning. Besides, constitutional law as a fundamental plays the definitive role for tax law as well in the context of its sources (for example, constitutional legal norms are formulating the priority of norms of international treaties ratified by the national legislator in comparison with the domestic norms as well as their place in the national legal order).

At the same time, constitutional and tax legal relationships are characterized by the features of publicity and sociality, have imperative character and are regulated by legal norms. From the constitutional point of view, the legal nature of the establishment of general obligation to pay taxes has public constitutional character and constitutional legal relationships are characterized by the priority in comparison with the tax ones to a certain level.

Key words: *tax relationships, constitutional regulation, taxes, tax system of Ukraine, constitutional obligation.*

Вступ. Податкові правовідносини мають комплексний і певною мірою міждисциплінарний характер, що зумовлено їх соціальним, економічним та юридичним аспектом. З метою встановлення співвідношення податкових правовідносин з іншими видами правовідносин доцільним є не лише проведення їх розмежування, але й аналіз конкуренції між ними та їх взаємодії. У доктринальних джерелах найчастіше визначають два підходи до визначення поняття та встановлення зв'язку податкових правовідносин з іншими групами правовідносин [1, с. 10]. Прихильники першого підходу тлумачать податкові правовідносини як різновид суспільних відносин, специфіка яких зумовлена нормами податкового законодавства. Прибічники ж альтернативного підходу переконані, що під податковими правовідносинами мають розумітися економічні та організаційні відносини та їхні об'єктивні властивості, які зумовлюють необхідність їх зарахування до сфери податково-правового регулювання та охорони.

Незважаючи на те, що проблемам співвідношення податкових правовідносин з правовідносинами в рамках різних галузей права України приділяли увагу такі дослідники, як Л.М. Касьяненко, М.П. Кучерявенко, О.В. Солдатенко, В.І. Теремецький та Н.І. Хімічева, наявність як альтернативних точок зору, так і потреба в наданні чіткості вже виокремленим підходам у контексті розвитку сучасної доктрини права та правової системи загалом детермінує необхідність у проведенні відповідного дослідження.

Постановка завдання. Основною метою статті є характеристика співвідношення податкових правовідносин із конституційно-правовими відносинами, спрямована на визначення ролі такого співвідношення з огляду на функції та завдання податкового регулювання.

Результати дослідження. Як зазначає В.І. Теремецький, комплексне правове регулювання податкових відносин нормами різних галузей публічного та приватного права не встановлює чітких меж системи податкових правовідносин; головним критерієм відмінності податкових правовідносин від інших нині залишається факт їх урегулювання нормами податкового законодавства, а додатковими критеріями пропонується вважати їх спеціальну захищеність нормами податкового законодавства й можливість податкового правозастосування до суб'єктів та об'єктів цих відносин [2, с. 11]. У наукових публікаціях автор указує на те, що податкові відносини – це суспільні відносини, урегульовані не лише нормами податкового або фінансового права [3, с. 117]. Це зумовлено тим, що низка податкових відносин узагалі не потребує правової регламентації (під час здійснення організаційної, підготовчої, інформаційної, аналітичної, масово-роз'яснювальної та іншої діяльності державних органів); крім того, податкові відносини регулюються податковим законодавством України.

Звертаючись до ст. 3 Податкового кодексу України (далі – ПК України), стає зрозумілим, що податкове законодавство складається з: Конституції України; самого ПК України; Митного кодексу України та інших законів з питань митної справи у частині регулювання правовідносин, що виникають у зв'язку з оподаткуванням митом операцій з переміщення товарів через митний кордон України; чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України і якими регулюються питання оподаткування; нормативно-правових актів, прийнятих на підставі та на виконання Податкового кодексу України та законів з питань митної справи; рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування з питань місцевих податків та зборів.

У ст. 5 ПК України закріплений пріоритет податкового законодавства щодо іншого законодавства відображенням відомої аксіоми про перевагу спеціальних законодавчих приписів над спеціальними. Зокрема, поняття, правила та положення, встановлені ПК України та законами з питань митної справи, застосовуються виключно для регулювання відносин, передбачених ст. 1 відповідного кодексу. У разі якщо поняття, терміни, правила та положення інших актів суперечать поняттям, термінам, правилам та положенням ПК України, то для регулювання відносин оподаткування застосовуються поняття, терміни, правила та положення ПК України. Інші терміни, що застосовуються у згаданому кодексі і не визначаються ним, використовуються у значенні, встановленому іншими законами.

Пріоритетність власне норм податкового законодавства стосовно інших правових норм, що можуть урегульовувати податкові відносини, визначена і п. 7.3 ст. 7 ПК України: будь-які

питання щодо оподаткування регулюються відповідним кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до нього та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства; крім того, у п. 3 підрозділу 10 розділу XX ПК України уточнюється, що в разі якщо законодавчими актами передбачені інші правила справляння податків, зборів, що регулюються ПК України, то застосовуються правила саме згаданого Кодексу.

Як наслідок, тлумачення податкових правовідносин як суспільних відносин, урегульованих нормами податкового права, визначає обмеженість їх кола, що серед іншого слугує відображенням пріоритетності норм податкового права. Водночас є випадки регламентації інших видів правовідносин формами (джерелами) податкового права, хоча за своєю природою до податкових правовідносин вони не належать. Зокрема, В.І. Теремецький вказує на можливість регламентації нормами ПК України трудових, кримінально-виконавчих, господарських, цивільних та адміністративних відносин [2, с. 12].

Нормативно-правові акти, котрі регулюють правовідносини у сфері оподаткування, становлять відповідну систему, якій властиві значна кількість форм (джерел) правового регулювання податкових відносин, що належать до різних галузей права (конституційного, адміністративного, фінансового, кримінально-процесуального тощо) та сфер (соціальної, фінансово-економічної, бюджетної), а також визначають особливий статус контролюючих органів. Однак слід зауважити, що питання податкових правовідносин та питання правовідносин у сфері оподаткування хоч і перебувають в одній площині, але не є тотожними. Видається, що предметне коло правовідносин у сфері оподаткування є значно ширшим за аналогічне у податкових правовідносинах. З огляду на це у фокусі дослідження перебуватимуть саме відносини, врегульовані податково-правовою нормою, тобто нормою, яка входить до системи податкового права та виражається через податкове законодавство.

Поширення впливу приписів інших галузей права на відносини, врегульовані податковим правом, зумовлює необхідність встановлення співвідношення різних груп правовідносин, особливо врегульованих конституційним правом та податковим правом, зважаючи на засадничий характер конституційно-правових норм.

Конституційно-правові відносини найчастіше розглядаються як нормативно визначені суспільно-політичні відносини, що виникають, змінюються або припиняються внаслідок діяльності чи поведінки суб'єктів конституційно-правових відносин і породжують конституційні права й обов'язки учасників цих відносин [4].

У конституційно-правовій літературі була висловлена думка про можливість реалізації конституційних прав та обов'язків у межах правовідносин різних галузей права. Так, В.С. Основін у визначенні поняття «суб'єкт конституційно-правових відносин» зазначав, що реалізація конституційних прав та обов'язків здебільшого відбувається не в конституційно-правових, а в інших правовідносинах: адміністративних, фінансових та інших [5, с. 33]. Однак, на думку Ю.В. Данилюка, така позиція «допускає можливість реалізації прав та обов'язків, які закріплені в конституційно-правових нормах, поза межами конституційно-правових відносин, а це, на його погляд, неможливо в тому плані, що до складу адміністративної, фінансової чи будь-якої іншої правосуб'єктності не можуть бути включені права та обов'язки, які закріплені в конституційно-правових нормах. Інша річ, коли суб'єкти конституційно-правових відносин одночасно можуть бути суб'єктами інших видів правовідносин. Тобто будь-який учасник суспільних відносин одночасно може володіти різними видами галузевої правосуб'єктності» [6]. Звідси можна зробити висновок про те, що у контексті співвідношення податково-правових та конституційно-правових відносин вони можуть мати спільних суб'єктів, наділених відповідними галузевими правомочностями. Публічність як ознака податкових правовідносин вказує, як уже було вище зазначено, на наявність у складі учасників владного суб'єкта, який реалізує відповідні повноваження щодо зобов'язаних осіб з метою задоволення публічних потреб та інтересів.

Щодо об'єктів зазначених видів правовідносин, то слід розпочати з того, що об'єктами конституційних правовідносин виступають, головним чином, вищі соціальні суспільні

цінності, що набувають конституційного рангу й отримують закріплення в конституційних принципах, загальнорегулятивних нормах, програмних або декларативних положеннях. Такими цінностями (благами) є конституційний лад, народний і державний суверенітет, демократія, влада народу, державна влада, місцеве самоврядування, права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства і держави, внутрішня і зовнішня політика, функції і повноваження держави та органів державної влади і посадових осіб, право і законність, мир та міжнародне співробітництво [4, с. 34].

У предмет податкового права включаються суспільні відносини, що пов'язані із встановленням, зміною та скасуванням податків, зборів, обов'язкових платежів. У цих відносинах виявляється владно-організуюча роль держави і органів місцевого самоврядування; і держава, і органи місцевого самоврядування у цих відносинах виражають публічний фінансовий інтерес. Податки мають публічне призначення, оскільки метою їх адміністрування є формування публічних грошових фондів, що виступають фінансовою основою діяльності держави та необхідною умовою реалізації покладених на неї функцій. Основний фінансовий документ – Державний бюджет України – серед джерел свого формування має такий складник, як податкові платежі, що становлять істотну частку надходжень та переконливо свідчать про участь платника податків у фінансуванні державою публічних витрат. Таким чином, до об'єктів податкових правовідносин слід відносити відповідні податки та збори, які є економічним та соціальним інструментом, спрямованим на розвиток держави і суспільства, за відсутності якого неможливо побудувати соціальну державу. Виходячи з цього, є підстави вважати, що об'єкти податкових та конституційних правовідносин є дотичними, іноді суміщаються (інтереси суспільства та держави, повноваження держави та органів державної влади і посадових осіб, міжнародне співробітництво), але здебільшого мають бути розмежовані.

Визначаючи співвідношення двох різновидів правовідносин, слід згадати і те, що конституційне або державне право заклало фундамент розвитку фінансового права, складником якого є податкове право. Основні конституційні принципи як загальноправові перейшли до спеціального податкового законодавства.

Відповідно до ст. 67 Конституції України кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Цей конституційний обов'язок є абстрактним і деталізується у нормах ПК України через необхідність дотримання низки вимог (ст. 16 ПК України) (наприклад, стати на облік у контролюючих органах у порядку, встановленому законодавством України, вести в установленому порядку облік доходів і витрат, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків та зборів і т.д.).

Крім того, це саме положення виконує охоронні функції і захищає інтереси всіх платників, оскільки забороняє необґрунтовано збільшувати податковий тягар шляхом надання податковим нормам зворотної сили.

Як бачимо, податкове законодавство уточнює та деталізує зміст конституційного обов'язку, визначає умови та порядок його виконання, вказує на негативні наслідки в разі вчинення правопорушень у цій сфері. Водночас з конституційно-правового підходу правова природа встановлення загального обов'язку зі сплати податків має публічно-конституційний характер [7, с. 256].

Конституційні засади регулювання податкових відносин не обмежуються виключно змістом ст. 67, оскільки в основу правового забезпечення оподаткування покладено й принципи, що є загальноправовими (ст. ст. 1, 8, 13, 21, 24 та інші Конституції України). Принципи, що закладені в основу податкових правововідносин, мають системний характер і пов'язані з низкою відповідних статей Основного Закону України як щодо визначення вихідних засад упорядкування податкових відносин, так і щодо закріплення повноважень владних суб'єктів у цій сфері (ст. ст. 74, 92, 116, 132, 138, 143 Конституції України).

Податкові правовідносини, що передбачають обов'язковим суб'єктом державу, пов'язані з багатьма аспектами її функціонування. У контексті джерел конституційне право, що має базове значення для всіх правових галузей та інститутів, відіграє таку саму роль і щодо податкового права. Так, Конституція України встановлює пріоритет міжнародного права над

правом національним. Учасники податкових відносин з іноземним елементом за нормативно-правову основу регламентації братимуть положення міжнародних договорів (угод, конвенцій), які в разі колізії міжнародно-правової та внутрішньодержавної норми матимуть перевагу.

Щодо з'ясування взаємозв'язку конституційних правовідносин із податковими слід окрему увагу приділити процесу податкового нормотворення, а саме законотворення. Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України. До повноважень Українського парламенту належить прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм, у т.ч. економічного розвитку; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (ст. 85 Конституції України). Визначені Конституцією України та законами України владні повноваження мають органи місцевого самоврядування, серед яких і визначена п. 4 ст. 4 ПК України можливість установлювати і скасовувати податки і збори, а також їх пільги.

На питання про те, чи є підстави вважати відносини з приводу прийняття, зміни чи скасування норми податкового закону податковими, слід відповісти негативно. Основним аргументом є те, що така законотворча діяльність жодним чином не відрізняється від законотворчої діяльності щодо створення, зміни та скасування, наприклад, цивільно-правової норми (єдина особливість – згідно з пп. 4.1.9 п. 4.1 ст. 4 ПК України, зміни до будь-яких елементів податків і зборів не можуть вноситися пізніше, ніж за 6 місяців до початку нового бюджетного періоду, в якому діятимуть нові правила й ставки; податки та збори, їх ставки, а також податкові пільги не можуть змінюватися впродовж податкового року). Водночас законотворча техніка та процедура прийняття податкового закону відповідатиме вимогам і правилам, визначеним нормами конституційного права.

Важливу роль у розвитку податкових правовідносин відіграють правові позиції Конституційного Суду України, який відповідно до положень ст. 147 Конституції України вирішує питання про відповідність Конституції законів України та у передбачених Конституцією випадках інших актів, здійснює тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції.

Висновки. Належне встановлення приналежності правовідносин до певної галузі в рамках наявної системи права та її віднесення до певної групи в межах відповідної галузі має практичне значення для правильної реалізації можливостей, визначених правовими приписами. З особливою уважністю слід ставитися до класифікації правовідносин за умов наявності множинності механізмів правового регулювання або диспозитивності форм реалізації конкретних правових норм.

Конституційні і податкові відносини характеризуються ознаками публічності та соціальності, мають переважно імперативний характер, регулюються та охороняються правовими нормами. Водночас з конституційно-правової позиції правова природа встановлення загального обов'язку зі сплати податків має публічно-конституційний характер, а конституційно-правові відносини певною мірою характеризуються первинністю стосовно податкових.

Список використаних джерел:

1. Челпанова Л.В. Развитие налоговых отношений в условиях совершенствования региональной системы налогового администрирования : автореф. дис. … канд. экон. наук : 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит». Йошкар-Ола, 2012. 19 с.

2. Теремецький В.І. Адміністративно-правове регулювання податкових відносин в Україні : автореф. дис. … д. ю. н. : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків. 2013. 36 с.

3. Теремецький В.І. Сутність та ознаки податкових правовідносин в аспекті сучасного податкового права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 115–126.

4. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. В.Л. Федоренка. 4-е вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В.М. Шаповала. Київ : б. в., 2012. 727 с.

5. Основин В.С. Советские государственно-правовые отношения. Москва : Юридическая литература. 1965. 168 с.

6. Данилюк Ю.В. Суб'єкти конституційно-правових відносин: проблемні питання. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 4. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/ Nzizvru_2013_4_9.pdf.

7. Химичева Н.И. Финансовое право / Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова; отв. ред. Н.И. Химичева. Москва : Норма, 2005. 464 с.

ЧЕПУЛЬЧЕНКО Т. О.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
факультету соціології і права
(Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

МОНАРШУК А. О.,
студент І курсу факультету соціології і права
(Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.42

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Ця стаття присвячена питанню правового регулювання ринку цінних паперів. У ній розглянуто місце фондового ринку у сфері фінансових послуг, його стан розвитку на 2020 р. та вплив на загальний стан економіки; визначено основні проблеми щодо регулювання ринку цінних паперів, що наявні в українському законодавстві та перешкоджають привести ринок до міжнародних стандартів; висвітлено основні міжнародні договори, що закріплюють ці стандарти та їх взаємодію з українським законодавством. У статті розглянуто Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 р. та її результати, а також Стратегію розвитку фінансового сектору України на 2020–2025 роки із визначенням основних цілей та очікуваних наслідків. Також у цій роботі було розглянуто діяльність учасників ринку та державних органів, які відповідальні за дотримання правопорядку на фондовому ринку, серед яких головним органом є Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, а також роль саморегулівних організацій у функціонуванні ринку. Під час дослідження проблеми правового регулювання було визначено головні чинні нормативно-

правові акти, що регулюють діяльність фондового ринку, прогалини, що в них є, а також запропоновані державою нові закони, які могли б усунути ці прогалини, однак ще не набули чинності або з певних причин не були прийняті. У статті проаналізовані заходи, що були спрямовані на вирішення проблем, ефективність їх дії та вплив на фондовий ринок, а саме вплив депозитарної та кліринговоі діяльності, розвитку цих сфер як відносно нових для української економіки та недоліки, що виникають у процесі запровадження нових стандартів. Запропоновано варіанти усунення прогалин у законодавстві з урахуванням внутрішніх та зовнішніх факторів та відповідно до загальних тенденцій визначено перспективи розвитку фондового ринку у системі фінансового сектору України.

Ключові слова: *фондовий ринок (ринок цінних паперів), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, фінансовий сектор України, захист прав інвесторів, професійні учасники ринку, державне регулювання ринку цінних паперів, депозитарна та клірингова діяльність.*

Chepulchenko T. O., Monarshuk A. O. Legal regulation of the fund market in Ukraine: problems and prospects of development

This article deals with the legal regulation of the securities market. It examines the place of the stock market in financial services, its state of development for 2020, and its impact on the overall state of the economy; identified the main problems with the regulation of the securities market, which exist in the Ukrainian legislation and prevent the market from reaching international standards; the main international treaties that set out these standards and their interaction with Ukrainian law are highlighted. The article examines the Comprehensive Program for the Development of the Financial Sector of Ukraine until 2020 and its results, as well as the Strategy for the Development of the Financial Sector of Ukraine for 2020–2025 with the definition of the main goals and expected consequences. This paper also considered the activities of market participants and government bodies responsible for law enforcement in the stock market, among which the main body is the National Securities and Stock Market Commission, as well as the role of self-regulatory organizations in the functioning of the market. The study of the problem of legal regulation identified the main current regulations governing the stock market, the gaps that exist in them, as well as proposed by the state new laws that could eliminate these gaps, but have not yet come into force or with some reasons were not accepted. The article analyzes measures aimed at solving problems, their effectiveness and impact on the stock market, namely the impact of depository and clearing activities, the development of these spheres as relatively new to the Ukrainian economy and the shortcomings arising in the process of introducing new standards. Options for elimination of gaps in the legislation are offered taking into account internal and external factors and according to the general tendencies the prospects of stock market development in the financial sector of Ukraine are determined.

Key words: *stock market (securities market), National Securities and Stock Market Commission, Ukrainian financial sector, protection of investor rights, professional market participants, state regulation of securities market, depository and clearing activities.*

Постановка проблеми. У багатьох країнах світу, у тому числі і в Україні, одним з основних каталізаторів розвитку економіки є фондовий ринок. Він дає змогу залучити в державу фінанси у вигляді інвестицій не лише на національному, а й на міжнародному рівнях. З урахуванням того, що основною функцією фондового ринку є перерозподіл коштів від секторів, що досить забезпечені фінансами, до тих, які потребують збільшення капіталу, він відіграє

важливу роль у стабілізації економіки. Однак український ринок поки що залишається інвестиційно непривабливим, а законодавча база, яка його регулює, досі містить певні прогалини. Це ускладнює подальше функціонування ринку та його вихід на міжнародну арену.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам правового регулювання ринку цінних паперів присвячені наукові роботи таких учених, як: М.М. Кутузова, Н.С. Кузнєцова, О.С. Яворська, В.І. Полюхович, В.П. Приходько, М.О. Солодкий, К.В. Масляєва, К.В. Муравйов. Однак нині питання правового регулювання фондового ринку потребує ще детальнішого вивчення у зв'язку зі змінами фінансової системи до 2020 року. Що стосується досліджень у сфері депозитарно-клірингової діяльності, то такі питання прослідковуються у роботах В.В. Мельник, З.Я. Лапішко, Л.В. Панова та інших. Ці праці є відносно новими і можуть слугувати для подальших досліджень.

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз фондового ринку України станом на початок 2020 року, дослідження програм розвитку ринку цінних паперів, вивчення нормативно-правових актів, що регулюють діяльність на фондовому ринку або впливають на неї, а також визначення проблем у правовому регулюванні і можливі шляхи їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Одним з основних елементів фінансового сектору України, який визначає рівень економічного розвитку держави, є фондовий ринок. У Законі України «Про цінні папери та фондовий ринок» наведено таке його визначення: фондовий ринок (ринок цінних паперів) – сукупність учасників фондового ринку та правовідносин між ними щодо розміщення, обігу та обліку цінних паперів і похідних (деривативів) [1]. Варто зазначити, що на фондовий ринок впливає ціла низка факторів: це і політична ситуація в державі, і належність ринку до розвинених або тих, що формуються, і фінансова стратегія розвитку держави тощо. На поточний момент фондовий ринок України перебуває у стані розвитку та потребує оновлення у сфері державного регулювання. Це є важливим не лише для функціонування фінансового сектору України, а й для подальшої інтеграції держави у світову економіку. Підписавши Угоду про асоціацію України з Європейським Союзом, наша держава зобов'язалась докласти необхідних зусиль для забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг, цим самим зміцнити роль ринку цінних паперів та підвести його до міжнародних стандартів відповідно до «Цілей та принципів регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO) [2, ст.1]. У цьому документі викладено 38 принципів регулювання цінних паперів, які базуються на трьох цілях: 1) захисту інвесторів; 2) забезпечення того, щоб ринки були справедливими, ефективними та прозорими; 3) зниження системного ризику.

У документі описані основні принципи та вказано, що ці 38 принципів потрібно практично реалізувати у відповідній законодавчій базі для досягнення вищеописаних цілей регулювання [3, ст. 3].

Тож для реалізації поставлених цілей була розроблена Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року [4]. Одним із результатів цієї програми стало те, що у березні 2019 року Національний банк України підписав угоду про співпрацю з міжнародним депозитарієм цінних паперів Clearstream (дочірньою компанією Німецької біржі Deutsche Börse Group). Суть цієї угоди полягає в тому, що завдяки депозитарію Clearstream іноземні інвестори отримали доступ до українського ринку цінних паперів, а саме до облігацій внутрішньої державної позики, а також належним чином були знижені системні ризики та витрати на розрахунки. У результаті його запровадження на невеликий відсоток збільшився іноземний капітал на український ринок та прискорився процес приєднання України до світової фінансової системи. Проте іноземні інвестори все ще не поспішають вкладати свої кошти у вітчизняний ринок. Однією з причин є питання захисту іноземних інвестицій, яке все ще залишається не досить урегульованим, тому потребує вирішення на законодавчому рівні. Одним із можливих варіантів є чітке регулювання відносин між емітентом та інвестором, необхідно визначити ризики, які можуть виникати під час купівлі-продажу цінних паперів та способи їх усунення. Серед інших загроз постає незаконна діяльність емітентів та інших учасників професійної діяльності на ринку. За даними Національної

комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР), протягом 2015–2019 років було зупинено торгівлю цінними паперами 273 емітентів, анульовано 136 ліцензій на провадження професійної діяльності на фондовому ринку за результатами розгляду справ про правопорушення [5, ст. 4]. Для того щоб зменшити кількість подібних правопорушень, потрібно встановити жорсткіші санкції, наприклад збільшити штрафи за підробку ліцензій та інших незаконних дій, установити складнішу процедуру отримання ліцензій, посилити контроль за дотриманням правил торгівлі учасниками фондового ринку, що передбачено у повноваженнях НКЦПФР.

Відповідно до Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» НКЦПФР здійснює державне регулювання та контроль за діяльністю учасників ринку, випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування [6]. Проте показники 2015 року засвідчили, що Комісія неналежно виконувала свої обов'язки, через що на ринку цінних паперів з'являлось усе більше недобросовісних «гравців», відповідно, їх діяльність не була прозорою. Тому в реформуванні сфери фінансових послуг відповідно до Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 р. першим і одним з найголовніших етапів став етап очищення фінансового сектору від незаконної діяльності учасників. Як наслідок, НКЦПФР були переглянуті ліцензії на провадження професійної діяльності на фондовому ринку. Лише після цього програмою розвитку був встановлений етап перезавантаження фінансового сектору, що мав забезпечити захищеність прав інвесторів. Відповідно до нього до повноважень НКЦПФР також увійшов захист прав інвесторів шляхом запобігання правопорушенням або накладання фінансових санкцій у разі їх виникнення. Однак у законі прописаний лише механізм застосування відповідальності до емітентів, посередників (брокерів, дилерів, андерайтерів) та інфраструктурних учасників (депозитаріїв, зберігачів, реєстраторів, надавачів інформації) за завдані ними правопорушення, але не визначена система відшкодування збитків, завданих інвесторам та не вказано перелік гарантій, що мають забезпечити прозорість трейдингу та захист від таких правопорушень. Проте превентивними заходами захисту прав інвесторів було установлено новий спосіб запобігання правопорушень шляхом поширення інформації на фондовому ринку. Такий спосіб передбачає надання послуг авторизованих осіб, які розпоряджаються інформацією щодо фондового ринку. Така процедура допомагає знизити ризики інвестування, але вона не є настільки ефективною, як прописані гарантії захисту у законодавстві. Саме вони здатні забезпечувати динамізм у розвитку, а довгостроковий сталий розвиток є третім і завершальним етапом програми комплексного розвитку до 2020 року. Тобто якщо перші два етапи програми були реалізовані державою, то третій перейшов у Стратегію розвитку фінансового сектору України 2020–2025 років [7].

Незважаючи на те, що Україна поступово реформує свою законодавчу базу та економічний стан, вливається у світову фінансову систему, вона ще не досить розвинена для цього. З урахуванням того, що наша держава ще у 1996 році приєдналась до Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), але так і не було підписано Багатосторонній меморандум про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва та обміну інформацією (IOSCO MMoU) [8]. Однак його підписання є важливим, оскільки основною метою цього договору є обмін міжнародною практикою та запобігання недобросовісної поведінки учасників ринку. Така можливість і досі залишається актуальною, оскільки дає змогу зменшити кількість правопорушень на ринку та перейняти досвід європейських країн щодо функціонування фондового ринку, що є одним з ключових завдань євроінтеграції. Тож IOSCO погодилась підписати з Україною Меморандум за умови, що законодавча база України забезпечуватиме інституційну та фінансову незалежність НКЦПФР, розширюватиме її повноваження та відповідатиме міжнародним стандартам у сфері регулювання ринку цінних паперів. Ця умова була викладена у пункті 16 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику [9]. Для її реалізації НКЦПФР потрібно було надати такі повноваження: розслідувати правопорушення на ринку цінних паперів, мати доступ до інформації з обмеженим доступом, забезпечувати

конфіденційність та достовірність отриманої інформації та обмінюватись нею з іноземними регуляторами. Саме такі повноваження забезпечували б її інституційну незалежність за висновком НКЦПФР [10]. У результаті було розроблено проєкт Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо посилення інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку» [11]. Інституційна спроможність мала би полягати в тому, що всі свої функції НКЦПФР має здійснювати самостійно, без втручання інших державних органів. У тому числі Комісія мусить мати свою фінансову незалежність, що визначається достатністю власних коштів на виконання всіх функцій та реалізації програм розвитку. Тому таким законопроєктом було запропоновано сплачувати професійними учасниками ринку внески на регулювання фондового ринку до спеціального фонду Державного бюджету України, ці внески мали би йти на фінансування НКЦПФР. Однак цей законопроєкт не був прийнятий. Натомість було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів». Цей Закон дав змогу розширити інформацію про емітента, що підлягає розкриттю. Так, річна інформація про емітента тепер має містити також дані про вчинення значних правочинів або правочинів, щодо вчинення яких є заінтересованість, або про попереднє надання згоди на вчинення таких правочинів [12]. Такі зміни дали змогу НКЦПФР отримати доступ до інформації про емітентів – акціонерних товариств, що визначається як особлива інформація емітента. Іншими інструментами захисту прав інвесторів та посилення інституційної спроможності НКЦПФР стали: запровадження інституту незалежних директорів наглядової ради акціонерних товариств, вдосконалення порядку визначення ринкової вартості цінних паперів, запровадження похідного позову про відшкодування збитків, завданих господарському товариству його посадовою особою. Загалом такий закон реалізував одну з цілей Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2020 р. Однак цих змін було не досить для того, аби Україна приєдналась до меморандуму IOSCO MMoU, на поточний момент договір усе ще не підписаний. Та, незважаючи на це, питання приведення українського законодавства у відповідність до вимог меморандуму та міжнародних стандартів загалом залишається актуальним та потребує подальшого вирішення.

Натепер основна роль у регулюванні фінансового ринку належить Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Вона діє консолідовано з Національним банком України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), Міністерством фінансів України та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб. 28 травня 2019 року між усіма цими структурами було підписано Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво, який визначає такі цілі: сприяння сталому економічному зростанню України, забезпечення макрофінансової стабільності, підвищення надійності та технологічності фінансової системи, досягнення європейських стандартів на фінансовому ринку, виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших міжнародних договорів України [13]. Відповідні цілі були визначені в Стратегії розвитку фінансового сектору України на період 2020–2025 років. Однак що стосується НЦКПФР, то із 01.07.2020 до її функцій частково перейдуть функції Нацкомфінпослуг, що визначається відповідним Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (закон про «спліт») [14]. Це означає, що НКЦПФР не лише здійснюватиме регулювання щодо ринків цінних паперів та похідних (деривативів), професійної діяльності на ринку цінних паперів, а й щодо діяльності у системі накопичувального пенсійного забезпечення. Загалом Комісія також стане регулятором недержавних пенсійних фондів та фондів фінансового будівництва. Однак такі зміни можуть негативно вплинути на діяльність НКЦПФР, оскільки вони можуть перешкоджати ефективному виконанню власних функцій. Для початку необхідно усунути всі прогалини у сфері державного регулювання ринку цінних паперів, а вже далі поєднувати діяльність державних і недержавних структур.

У Законі України «Про державне регулювання ринку цінних паперів» у ст. 1 визначено, що державне регулювання ринку цінних паперів – здійснення державою комплексних

заходів щодо упорядкування, контролю, нагляду за ринком цінних паперів та їх похідних та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері [5, ст. 1]. Для удосконалення механізму регулювання, усунення прогалин та посилення інституційної спроможності НКЦПФР було внесено зміни щодо правового регулювання депозитарної та клірингової діяльності в Україні, що своєю чергою має також посилити захист прав інвесторів. Клірингова діяльність – це діяльність з визначення зобов'язань, що підлягають виконанню за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, підготовка документів (інформації) для проведення розрахунків, а також створення системи гарантій з виконання зобов'язань за правочинами щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів. Депозитарна діяльність – діяльність професійних учасників депозитарної системи України та Національного банку України щодо надання послуг зі зберігання та обліку цінних паперів, обліку й обслуговування набуття, припинення та переходу прав на цінні папери і прав за цінними паперами та обмежень прав на цінні папери на рахунках у цінних паперах депозитарних установ, емітентів, депозитаріїв-кореспондентів, осіб, які провадять клірингову діяльність, Розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках, депонентів, номінальних утримувачів, а також надання інших послуг [15]. Таким чином, депозитарно-клірингова діяльність надає послуги щодо укладання угод та їх належного виконання шляхом визначення зобов'язань та фіксації прав власності на цінні папери. Основні завдання НКЦПФР у депозитарно-кліринговій діяльності полягають у тому, що вона контролює достовірність інформації, яка надається учасникам ринку; видає та анулює ліцензії депозитарним та кліринговим установам на провадження професійної діяльності; здійснює пруденційний нагляд, тобто нагляд за станом фінансової системи, організації управління нею та дотримання основних вимог, які зменшують ризики з фінансовими операціями, та перевірки за дотриманням законодавства. Цим самим Комісія забезпечує захист інтересів інвесторів та держави, і тому на цей момент розвиток саме цього сегменту є важливим. Однак вплив на депозитарно-клірингову діяльність здійснюється не лише із сторони держави, а і зі сторони саморегулівних організацій. До таких належить дві організації – Асоціація «Українські Фондові Торговці» та Професійна асоціація учасників ринків капіталу та деривативів (ПАРД). Метою їхньої діяльності є захист інтересів професійних учасників ринку та встановлення правил професійної поведінки, визначення основних стандартів у здійсненні операцій з цінними паперами тощо. Проте ці СРО здійснюють регулювання лише щодо депозитарної діяльності, а що стосується клірингової, то натепер таких установ немає. Єдиним суб'єктом, що монопольно здійснює власне клірингову діяльність, є Публічне акціонерне товариство «Розрахунковий центр з обслуговування договорів на фінансових ринках» (РЦ). Тоді як основними депозитаріями виступають Національний банк України та Центральний депозитарій України (ЦД). Через таке монопольне становище та відсутність СРО постає проблема у встановленні розмірів тарифів на оплату депозитарних послуг ЦД та клірингових послуг РЦ. На думку В.В. Мельник, щоб вирішити цю проблему необхідно встановити максимальні розміри тарифів за погодженням НКЦПФР та Антимонопольного комітету. Такий варіант допоможе встановити більш ефективний державний контроль над здійсненням депозитарно-клірингової діяльності та процесів саморегулювання [16, с. 90]. Проте розвиток депозитарно-клірингової діяльності не може залежати лише від НЦКПФР, для цього необхідний комплексний розвиток усіх галузей економіки.

Висновки. У статті було проаналізовано стан правового регулювання фондового ринку України та його місце у фінансовій системі, визначено, що законодавча база має ще досить прогалин та поки що не може прирівнюватись до міжнародних стандартів правового регулювання у сфері фінансових послуг. Для того щоб усунути такі прогалини, Україна взяла курс на європейську інтеграцію та зобов'язалась провести відповідні реформи щодо законодавчої бази, які були нормативно закріплені у Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України до 2020 року та в Стратегії розвитку фінансового сектору України на 2020–2025 роки. У результаті першої програми були прийняті нові закони щодо посилення захисту прав інвесторів, розвитку депозитарно-клірингової діяльності, однак не було

посилено інституційну незалежність НКЦПФР, не було підписано відповідний договір із IOSCO. Тож питання щодо відповідності міжнародним стандартам досі потребує вирішення.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про цінні папери та фондовий ринок». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

3. Objectives and Principles of Securities Regulation. International Organization of Securities Commissions. URL: https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD561.pdf.

4. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року. URL: https://old.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=43352266.

5. Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року (проєкт). URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy2025.pdf?v=4.

6. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80.

7. Стратегія розвитку фінансового сектору України на 2020–2025 роки. URL: https://arc.nssmc.gov.ua/documents/strategya-rozvitku-fnansovogo-sektoru-ukrani-do-2025-roku/.

8. Багатосторонній меморандум про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва та обміну інформацією. URL: https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD386.pdf.

9. Меморандум між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0360500-14.

10. Проєкт посилення інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. URL: https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/51/82/53bbdda960a7b0e2772e1399bc44dae9_1512730135.pdf.

11. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61522.

12. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/289-19.

13. Меморандум № 101215 про взаєморозуміння та співробітництво між Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Міністерством фінансів України з питань підготовки та впровадження стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0397500-19.

14. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20.

15. Закон України «Про депозитарну діяльність України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5178-17.

16. Мельник В.В. Правове регулювання депозитарної та клірингової діяльності в Україні : монографія.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

ДЕШКО Л. М.,
доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародного
публічного права
*(Київський національний
торговельно-економічний університет)*

АЛЬОНКІН О. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного
публічного права
*(Київський національний
торговельно-економічний університет)*

БУЛИЧЕВА Н. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного
публічного права
*(Київський національний
торговельно-економічний університет)*

ДЕРУНЕЦЬ Н. О.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
міжнародного публічного права
*(Київський національний
торговельно-економічний університет)*

МИХАЙЛОВСЬКИЙ В. І.,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
міжнародного публічного права
*(Київський національний
торговельно-економічний університет)*

УДК 341.23
DOI https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.2-2.43

МІЖДЕРЖАВНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ В ГАЗОВІЙ СФЕРІ

Розглянуто сучасний стан газової складової енергетичної сфери міжнародно-правових відносин за участі України. Акцентовано увагу на тому, що Україна на сьогодні володіє унікальною реально функціонуючою газотранспортною інфраструктурою, яка є другою за потужністю після Російської в Європі, що створює сприятливі умови для нашої держави для міждержавного співробітництва в газовій складовій енергетичної сфери міжнародно-правових відносин. Підкреслено, що географічне розташування України роблять її територію потенційно привабливою для транспортування природного газу з основних регіонів-експортерів цього традиційного виду непоновлюваного джерела енергії – перш за все з Росії та Центральної Азії, а в перспективі з Каспійського регіону та навіть Близького Сходу. Встановлено основу міжнародно-правового регулювання міждержавних

відносин в енергетичній сфері в цілому та її газовій складовій зокрема. Визначено пріоритети та проблеми міждержавного співробітництва України в газовій складовій енергетичної сфери міжнародно-правових відносин. Показано основні сучасні тенденції міждержавних відносин в енергетичній сфері в цілому та її газовій складовій зокрема. Аргументовано, що Україна має визначити своє місце в газорозподільній системі сучасного світу. Європейські держави зацікавлені в інтеграції України до єдиного енергетичного ринку Європейського Союзу, оскільки це означатиме, що Український транзитний потенціал природного газу разом із супутньою інфраструктурою функціонуватиме прозоро в рамках єдиних загальновизнаних, у т.ч. Європою, принципів і правил міждержавного співробітництва в газовій складовій енергетичної сфери. У свою чергу входження України до єдиного газового ринку Європейського Союзу, шляхом використання інструментів Договору до Енергетичної Хартії та Заключного акту до неї, Протоколу до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів від 17.12.1994 та ухваленої в травні 2015 року Міжнародної енергетичної хартії дасть їй можливість скористатися Європейським досвідом з метою створення економічно ефективного діючого ринку газу, що має диверсифіковані джерела, маршрути транспортування природнього газу і використовує переваги вільної торгівлі.

Ключові слова: *міжнародно-правове регулювання, міждержавне співробітництво, енергетична сфера, газовий ринок, газотранспортна система, природній газ, непоновлюване джерело енергії.*

Deshko L. M., Alonkin O. A., Bulycheva N. A., Derunets N. O., Mykhailovskyi V. I. Inter-state cooperation of Ukraine in the gas sphere

The current state of the gas component of the energy sphere of international legal relations with the participation of Ukraine is considered. Attention is drawn to the fact that Ukraine today has a unique, truly functioning gas transport infrastructure, which is the second largest after Russia in Europe, which creates favorable conditions for our country for interstate cooperation in the gas component of the energy sphere of international legal relations. It is emphasized that the geographical location of Ukraine makes its territory potentially attractive for natural gas transportation from the main exporting regions of this traditional non-renewable energy source - primarily from Russia and Central Asia, and in the future from the Caspian region and even the Middle East. The current state of the gas component of the energy sphere of international legal relations with the participation of Ukraine is considered. The basis of international legal regulation of interstate relations in the energy sphere in general and its gas component in particular is established. Priorities and problems of Ukraine's interstate cooperation in the gas component of the energy sphere of international legal relations are identified. The basic modern tendencies of interstate relations in the energy sphere in general and its gas component in particular are shown. It is argued that Ukraine should determine its place in the gas distribution system of the modern world. European states are interested in integrating Ukraine into the European Union's single energy market, since this will mean that Ukraine's natural gas transit potential, together with its associated infrastructure, will function transparently within the framework of common, inclusive ones. Europe, principles and rules for interstate cooperation in the gas component of the energy sector. In turn, Ukraine's accession to the European Union's single gas market by using the instruments of the Energy Charter Treaty and its Final Act, the Energy Charter Protocol and related environmental aspects of 17.12.1994 and approved in May 2015 by the International Energy Charter will enable it to take advantage of European experience to create a cost-effective operating gas market that has diversified sources, natural gas transportation routes and you orystovuye benefits of free trade.

Key words: *international legal regulation, interstate cooperation, energy sphere, gas market, gas transportation system, natural gas, non-renewable energy source.*

Постановка проблеми. Енергетичні ресурси на сьогодні відіграють важливу роль в існуванні сучасної цивілізації. Більше того, енергетична складова є важливим елементом як зовнішньої так і внутрішньої політики будь-то провідних держав світу, будь-то держав, що розвиваються. Відповідні чинники безпосередньо стосуються й України. У зв'язку з цим варто відмітити, що в умовах глобалізації, для політичної та економічної самостійності первинних суб'єктів міжнародного права відповідні процеси взаємовідносин є винятково важливими, привабливими та, в одно час, вразливими [7-10]. Тому що енергетична незалежність залежить насамперед від наявних внутрішніх джерел, балансу експорту-імпорту енергії, структури походження й споживання, міжнародної та внутрішньої стабільності. В нашій державі актуальність проблеми належної забезпеченості енергоресурсами в цілому та їх газовою складовою зокрема доведена перманентною суперечкою з Росією, яка тягнеться вже багато років з приводу видобутку цієї сировини, її транспортування та доставки кінцевому споживачу.

Стан опрацювання. Науково-теоретичним обґрунтуванням окремих аспектів нормативно-правового регулювання відносин держав в енергетичній сфері, у т.ч. її газовою складовою, останніми роками в своїх роботах переймалися як вже достатньо відомі так і відносно молоді вчені-правники, зокрема: Р. Р. Ахметов, С. Д. Білоцький, А. С. Бенедик, А. О. Кориневич, В. В. Молодиченко, З. В. Тропінін та інші. Разом з тим, зважаючи на особливу актуальність питань широкомасштабного використання непоновлювальних джерел енергії як для міжнародного співтовариства в цілому, так і для України зокрема, окремі складові відповідної проблематики потребують подальшого ретельного вивчення.

Мета статті полягає в аналізі сучасного стану газової складової енергетичної сфери міжнародно-правових відносин за участю України, виокремленні основних напрямків і перспектив їх подальшого розвитку, як невід'ємної складової міждержавного співробітництва.

Виклад основного матеріалу. Сучасний стан газової складової енергетичної сфери міжнародно-правових відносин за участі України визначається наявністю у неї розгалуженої, дієвої та ефективної газотранспортної мережі. Ключовим аспектом Української газотранспортної мережі є те, що вона з'єднує між собою відповідні мережі Європейських держав, в першу чергу держав-членів Європейського Союзу з мережами держав, що утворилися в наслідок розпаду Радянського Союзу, ряд з яких на сьогодні залишаються провідними постачальниками на світовий ринок природнього газу. Ця обставина дає Україні змогу по-перше, приймати активну участь у формуванні сучасної Європейської енергетичної політики та розвитку спільного енергоринку, а по-друге, відігравати важливу роль у плідній співпраці в енергетичній сфері Європи з Росією та Центральною Азією. У зв'язку з цим варто зазначити, що в питанні газового забезпечення, Європейські держави виступають в якості держав-споживачів природнього газу, Україна – транзитною державою, а Росія і держави Центральної Азії – державами-виробниками природнього газу.

Виробництво природнього газу, як традиційного виду непоновлюваного джерела енергії, передбачає вирішення цілого ряду питань, що становлять предмет міждержавних відносин, які потребують їх правового врегулювання. Зокрема, це питання: спільної розвідки, вивчення і розробки газових родовищ; спільного будівництва та експлуатації відповідної інфраструктури; доставки і транзиту природнього газу; відповідної торгівельно-економічної співпраці в енергетичній сфері; охорони навколишнього середовища в процесі використання природнього газу тощо.

Визначені питання міждержавних правовідносин, у т.ч. щодо газового забезпечення, регулюються відповідними міжнародними договорами. Основоположними серед них на сьогодні є: Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії від 17.12.1991 [1], в якому знайшли відображення принципи, що є фундаментом міжнародної співпраці в енергетиці на основі загальної зацікавленості в надійному енергопостачанні і стійкому економічному розвитку [2, с. 66]; Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї. Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів від 17.12.1994 [3], що стосується міжурядової співпраці в енерге-

тичній сфері, охоплюючи весь енергетичний виробничо-збутовий ланцюг (від розвідки до кінцевого використання), всі енергетичні продукти і пов'язані з енергетикою устаткування. Основною метою цього договору є закріплення правових норм в питаннях енергетики шляхом створення єдиного поля правил, які повинні дотримувати всі уряди, що беруть в цьому участь, зводячи до мінімуму ризики, пов'язані з інвестиціями і торгівлею в області енергетики [2, с. 66]; Поправка до положень Договору до Енергетичної Хартії, що стосуються торгівлі від 24.04.1998 [4], якою, зокрема, було встановлено юридично обов'язковий режим щодо мит [5, с. 516].

Зазначені документи, підписали понад 70 держав з Європи, у т.ч. держави-члени Європейського Союзу та Україна, Азії, Америки та Австралія. Названі договори направлені на встановлення єдиних прозорих правил функціонування міжнародних відносин у сфері енергетики, у т.ч. щодо забезпечення торгівлі природним газом, довгострокових інвестицій, безперебійного транзиту та енергоефективності. Саме вони лежать в основі величезної кількості відповідних договорів універсального, регіонального та локального рівнів, що носять багатосторонній та двосторонній характер.

Проте, перелічені вище міжнародно-правові акти, як зазначають фахівці [2, с. 67], в максимальному ступені задовольняють потребам держав нетто-імпортерів енергоресурсів і ні в щонайменшому ступені не захищають інтереси держав нетто-експортерів енергоресурсів. До того ж Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї. Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів від 17.12.1994 продемонстрував свою неспроможність в рішенні конфліктних ситуацій останніх років у питаннях транзиту природнього газу, безпосереднім учасником яких була Україна.

З метою подолання цих та інших відповідних проблем, у травні 2015 року у Гаазі було проведено спеціальну конференцію, на якій держави-учасники зазначених договорів і ряд інших держав, що до них приєдналися, уклали Міжнародну енергетичну хартію [6], до якої приєдналася й Україна. Як відмічається [5, с. 516], цей політичний документ вказав на потребу вирішення проблеми «трілеми енергетики» – забезпечення збалансованості між енергетичною безпекою, економічним розвитком і охороною навколишнього середовища, а також важливість енергетичної безпеки всіх держав, незалежно від рівня їх економічного розвитку, а також важливість доступу до сучасних енергетичних послуг, які повинні ґрунтуватися на екологічно обґрунтованій, соціально прийнятній та економічно виправданій політиці з особливим акцентом на взаємну відповідальність і взаємну вигоду.

Саме тому, Міжнародна енергетична Хартія має стати результатом синтезу і розумного компромісу між концептуальним баченням держав нетто-експортерів енергоресурсів і концептуальним баченням держав нетто-імпортерів енергоресурсів. Конфлікти у сфері енергетики повинні перестати бути конфліктами господарюючих суб'єктів і вирішуватимуться відповідно до положень Міжнародної енергетичної Хартії, які будуть обов'язковими для всіх держав, що її ратифікують [2, с. 68]. Все це без сумніву в повній мірі стосується газової складової енергетичної сфери міжнародно-правових відносин.

Важливість розробки нових універсальних правил зокрема інвестування, транзиту і торгівлі природним газом постійно посилюється по мірі глобалізації енергетичного ринку. Це на приклад пов'язано з тим, що такі великі проекти, як будівництво газопроводів, охоплюють при наймі декілька держав. В кожній з них існує власне національне законодавство, кожна з них є учасницею певних міжнародних газових угод, які часто суперечать інтересам інших учасників проекту. Тому багато часу витрачається саме на узгодження позицій зацікавлених сторін – потенційних учасників відповідного проекту. Саме тому створення єдиних правил, що передбачені Міжнародною енергетичною Хартією, принесло б величезну користь всій світовій економіці в цілому та газовому ринку зокрема.

Говорячи про міждержавне співробітництво України в газовій складовій енергетичної сфери міжнародно-правових відносин, слід ще раз наголосити на тому, що остання має розвинену інфраструктуру газового комплексу. Крім того, потужності діючих газосховищ дають можливість створити стратегічний запас природного газу та його використання в над-

звичайних ситуаціях. Зокрема, для забезпечення сталого проходження осінньо-зимового сезону в Українських підземних сховищах газу потрібно накопичувати близько 20 млрд. куб. м газу, що успішно і здійснюється останніми роками. При цьому, газотранспортна система України складається з 36,6 тис. км газопроводів, 783 компресорних станцій, 13 підземних сховищ газу місткістю понад 32,9 млрд. куб. м та багатьох об'єктів інфраструктури. Для порівняння – Німеччина має 43 підземних сховища газу об'ємом 18,9 млрд. куб. м [2, с. 70].

Разом з тим, окрім переваг потрібно зазначити й недоліки, що притаманні газовій складовій енергетичної сфери України, яка впливає на її міжнародно-правові відносини. До них перед усім відносяться високі витрати на забезпечення функціонування Української економіки. Наша держава не навчилася заощаджувати енергію і витрачає 0,89 кг умовного палива на отримання 1 долара США прибутку, далеко випереджаючи при цьому такі держави як Туреччина – 0,26 кг, Польща – 0,34 кг, Китай – 0,34 кг, Білорусь – 0,50 кг і Росія – 0,84 кг, не кажучи вже про передові держави сучасності [2, с. 70]. Позитивного образу Українській економіці не додає крім того політична нестабільність, слабка правоохоронна система, поширена в державі корупція тощо.

Якщо говорити про пріоритети міждержавного співробітництва України в газовій складовій енергетичної сфери міжнародно-правових відносин, то провідним серед них для нашої держави виступає питання енергетичної безпеки, як невід'ємної складової національної безпеки України. У зв'язку з цим доводиться констатувати, що рівень енергетичної безпеки у нас катастрофічно низький. Таке становище зумовлене не стільки тим, що власними природними ресурсами Україна забезпечує свої потреби лише на 47 %, скільки тим, що ці потреби (особливо щодо природного газу) забезпечуються переважно імпортом з території однієї країни – Росії. Тому потрібно продовжувати дослідження перспективної структури та обсягів попиту на паливно-енергетичні ресурси, передбачивши значне зменшення в них частки природного газу [2, с. 73-74]. Отже, слід продовжувати розв'язання проблеми диверсифікації джерел надходження палива в Україну, у т.ч. його газової складової.

Разом з тим, ресурсну базу Української енергетики потрібно розширювати за рахунок використання позабалансових енергетичних джерел, у т.ч. природного газу так званих малих родовищ, а також шахтного метану, викидних газів тощо. Ці та подібні ним ресурси, якими раніше практично легковажили, в сучасних умовах політичної напруженості та економічної нестабільності потрібно залучити до паливного забезпечення України. Головною проблемою, яка потребує вирішення, на цьому шляху в Українських реаліях залишається розробка відповідних нормативно-правових актів та створення сприятливого інвестиційного клімату.

Крім того, слід зазначити, що питання доставки природнього газу кінцевим споживачам на сьогодні залишається суттєво залежною від наявності відповідної мережі газопроводів, як основного засобу його транспортування. Це питання, яке є особливо актуальним для Європи, як основного споживача цього традиційного виду непоновлюваного джерела енергії пов'язана із нерозвиненістю інфраструктури транспортування скрапленого газу по морю. Зростання питомої ваги газу в структурі споживання первинних енергоносіїв країн світу, що диктується економічними і екологічними факторами, стимулює розвиток світової інфраструктури скрапленого газу, що має сприяти створенню більш відкритого і більш конкурентоспроможного газового ринку. Відповідні програми передбачені як на рівні Європейського Союзу, так і окремих його держав-членів. У той же час, потрібно констатувати, що у найближчій перспективі газопроводи залишатимуться основним засобом транспортування газу в Європі [2, с. 77], що є немаловажним слушним чинником для подальшого розвитку Української економіки, у т.ч. щодо транспортування природнього газу.

Як вже неодноразово зазначалося вище, Україна на сьогодні володіє унікальною реально функціонуючою газотранспортною інфраструктурою, яка є другою за потужністю після Російської в Європі, що створює сприятливі умови для нашої держави для міждержавного співробітництва в газовій складовій енергетичної сфери міжнародно-правових відносин. Крім того, географічне розташування України роблять її територію потенційно привабливою для транспортування природного газу з основних регіонів-експортерів цього

традиційного виду непоновлюваного джерела енергії – перш за все з Росії та Центральної Азії, а в перспективі з Каспійського регіону та навіть Близького Сходу.

Таким чином, Україна має визначити своє місце в газорозподільній системі сучасного світу. І цьому сприяє те, що Європейські держави зацікавлені в інтеграції України до єдиного енергетичного ринку Європейського Союзу, оскільки це означатиме, що Український транзитний потенціал природного газу разом із супутньою інфраструктурою функціонуватиме прозоро в рамках єдиних загальновизнаних, у т.ч. Європою, принципів і правил міждержавного співробітництва в газовій складовій енергетичної сфери.

У свою чергу входження України до єдиного газового ринку Європейського Союзу, шляхом використання інструментів Договору до Енергетичної Хартії та Заключного акту до неї. Протоколу до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів від 17.12.1994 та ухваленої в травні 2015 року Міжнародної енергетичної хартії дасть їй можливість скористатися Європейським досвідом з метою створення економічно ефективного діючого ринку газу, що має диверсифіковані джерела, маршрути транспортування природнього газу і використовує переваги вільної торгівлі.

Список використаних джерел:

1. Заключний документ Гаазької конференції з Європейської енергетичної хартії : ОБСЄ, Міжнародний документ від 17.12.1991. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_061

2. Енергетичне право : європейський досвід та українські практики. Навчально-методичний посібник / Молодиченко В. В., Аносов І. П., Афанасєва Л. В., Гапотій В. Д., Олексенко Р. І., Орлов А. В., Ятченко А. Д. За заг. редакцією проф. В. В. Молодиченка. Київ, 2015. 208 с.

3. Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї. Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів : ООН, Міжнародний документ від 17.12.1994. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_056

4. Поправка до положень Договору до Енергетичної Хартії, що стосуються торгівлі (Додаток 1 до Заключного Акта Міжнародної Конференції й Рішення Конференції з Енергетичної Хартії : ООН, Міжнародний документ від 24.04.1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_h23

5. Міжнародне публічне право : підручник : у 2 т. / [В. В. Мицик, М. В. Буроменський, М. М. Гнатовський та ін.]; за заг. ред. В. В. Мицика. Харків : Право, 2019. Т. 2: Основні галузі. 624 с.

6. Международная Энергетическая Хартия. Согласованный текст для принятия в Гааге на Министерской Конференции по Международной Энергетической Хартии 20 мая 2015 г. URL: https://geostrategy.org.ua/images/files%20pdf/IEC_RU.pdf

7. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій. Ужгород. 2016. 486 с.

8. Deshko L., Yatsko T.P. International legal regulation of the cooperation of countries in the sphere of mineral resources management. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 383-387.

9. Право Європейського Союзу: навч. посібник, 5-тє вид. / За заг. ред. Р.А. Петрова. К.: Істина, 2013. 376 с.

10. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. Donetsk: Modern Printing (Suchasny Drook), 2013. 142 p.

ЗМІСТ

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

ГУДІМА Т. С. ПРИНЦИПИ ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ.....3

ПОЖОДЖУК Т. Б. СУБ'ЄКТНИЙ СКЛАД КОРПОРАТИВНОГО ДОГОВОРУ.....11

САМСОНОВА Я. О., ФЕДЮК В. В. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АГРАРНИХ ХОЛДИНГІВ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ ТА ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО СТАНУ.....18

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

АМЕЛІЧЕВА Л. П. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТВОРЧОЇ КОМПОНЕНТИ ГІДНОЇ ПРАЦІ ЗА ТРУДОВИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ.....25

ГАЙДАРЕНКО Л. О. МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКА: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ.....33

ЗІМІН М. В. ПРАВОВІ ЗАСАДИ КАПІТАЛІЗАЦІЇ ПЛАТЕЖІВ ФОНДОМ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ УКРАЇНИ.....38

КОЗУБ І. Г. ЩОДО ДИСКРИМІНАЦІЇ У СФЕРІ ПРАЦІ ЗА ОЗНАКАМИ СЕКСУАЛЬНОЇ ОРІЄНТАЦІЇ ТА ҐЕНДЕРНОЇ ІДЕНТИЧНОСТІ.....42

ОЛІЙНИКОВ Г. В., ВЕРЕСА О. В., ЛЕНЬ В. В. ПІДСТАВИ ОНТОГЕНЕЗУ ПСИХОСОМАТИЧНИХ ДЕЗОРІЄНТАЦІЙ ТА ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ, ПОВ'ЯЗАНІ З ОСОБАМИ, ЯКІ МАЮТЬ ВИКРИВЛЕНУ ҐЕНДЕРНУ ІДЕНТИЧНІСТЬ.....49

ОПІШНЯК С. О. МІЖНАРОДНІ СОЦІАЛЬНІ СТАНДАРТИ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ.....58

ОРЛОВСЬКИЙ О. Я. ЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....64

ПРУДНИКОВ В. А. ТРУДОВА ФУНКЦІЯ ПРАЦІВНИКА – ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗМІСТУ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ.....70

РАЙКО М. С. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОПЛАТИ ПРАЦІ: ЗАГАЛЬНОСВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ.....76

СУЛІМЕНКО Д. В. ЩОДО ПИТАННЯ ПОНЯТТЯ Й ПРАВОВОГО ЗНАЧЕННЯ ОЦІНЮВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ.....82

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КАРЦИГІН Д. С. ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПІВПРАЦІ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ....87

ШАРАПОВА С. В. ОСОБЛИВОСТІ ТА ОЗНАКИ КОМПЛЕКСНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ.....94

ШЕХОВЦОВ В. В. ЗБАЛАНСУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ТА ПРИВАТНИХ ІНТЕРЕСІВ ЯК ФАКТОР ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ НА ТВАРИННИЙ СВІТ.....100

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БАЄВА Л. В., ЩЕРБІНА М. Г. СУТНІСТЬ ТА ПРАВОВА ПРИРОДА ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ.....107

ГОНЧАРЕНКО Г. А. АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОВІДНОСИНИ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ОЗНАКИ.....114

HORODETSKA I. A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF IN AREA OF PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT AND USE OF NATURAL RESOURCES: APPROACHES TO UNDERSTANDING.....122

ДЖЕМЛІХАНОВ Т. Х. СУТНІСТЬ МИТНОГО ОФОРМЛЕННЯ НА МОРСЬКОМУ ТРАНСПОРТІ.....127

ЖЕЛТОБРЮХ І. Л. ПРЕКЛЮЗІЯ СПРОСТУВАННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ СУДОМ ОБСТАВИН СПРАВИ У ЗАРУБІЖНІЙ ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО.....137

ЗОРІНА О. Г. ЗАХОДИ НЕТАРИФНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ВЕТЕРИНАРНИХ ПРЕПАРАТІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ.....144

КИРИЧЕНКО Ю. М. ОСОБЛИВОСТІ НАДАННЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....151

КОВБАС І. В., КРАЙНІЙ П. І. ПРИМУСОВІ ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ У ВИКОНАВЧОМУ ПРОВАДЖЕННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....157

КОРЕЦКА-ШУКЄВІЧ Д. АНАЛІЗ ТЕОРЕТИЧНИХ ПІДХОДІВ ДО НАУКОВОГО РОЗУМІННЯ ЯВИЩА КОРУПЦІЇ.....164

КРУСЯН А. В. ПРИНЦИПИ СУДОВОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА.....170

МАГАРРАМЛІ Е. В. СУБ'ЄКТИ НАДАННЯ БЕЗОПЛАТНОЇ ПЕРВИННОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ: СИСТЕМА ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКА.....178

МАЙОРОВ В. В. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ З НАСЕЛЕННЯМ НА ЗАСАДАХ ПАРТНЕРСТВА.....185

МАРЦИНКЕВИЧ С. А. ВІДШКОДУВАННЯ ЗБИТКІВ, ЗАПОДІЯНИХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК, НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....190

ПАСЄКА О. Ф. СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНЕ З КОРУПЦІЄЮ», «КОРУПЦІЙНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ» ТА «КОРУПЦІЙНИЙ ЗЛОЧИН».....197

ПРИХОДЬКО А. А. МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ЗА УМОВ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....204

РАДИШЕВСЬКА О. Р. ВІЗІЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ: ПОГЛЯД У МАЙБУТНЄ..... 209

СУХАНОВ С. А. НАГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРАЦІ ЩОДО ВИМОГ ОФОРМЛЕННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ІЗ НАЙМАНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ.....216

ТЕЛЕНИК С. С. ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ІНФРАСТРУКТУРНОГО КОМПЛАЄНСУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....222

ТИЧНА Б. М. ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА ЯК ОСНОВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ.....236

ШЕВЧЕНКО А. В. ФУНКЦІЇ КАДРОВОЇ РОБОТИ В СУДОВІЙ СИСТЕМІ.....241

ФІНАНСОВЕ ПРАВО

ГРОМОВА А. О. ПРОБЛЕМАТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КРЕДИТНИХ ВІДНОСИН У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ.....247

КИСЛА К. О., ФОМЕНКО Ю. О. ВПЛИВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ: НАЦІОНАЛЬНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....252

КОЛОМІЄЦЬ П. В. ПОГЛЯДИ НАУКОВЦІВ СТОСОВНО КОМПЛАЄНСУ ЯК ЕЛЕМЕНТУ ПОДАТКОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....258

МАМАЛУЙ О. О. МАТЕРІАЛЬНІ НОРМОТВОРЧІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН.....264

ФІЛІПОВИЧ І. О. ХАРАКТЕРИСТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ПОДАТКОВИМИ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИМИ ВІДНОСИНАМИ..270

ЧЕПУЛЬЧЕНКО Т. О., МОНАРШУК А. О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМАТИКА ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ.....276

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

ДЕШКО Л. М., АЛЬОНКІН О. А., БУЛИЧЕВА Н. А., ДЕРУНЕЦЬ Н. О., МИХАЙЛОВСЬКИЙ В. І. МІЖДЕРЖАВНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ В ГАЗОВІЙ СФЕРІ..... 283

CONTENTS

ECONOMIC LAW AND PROCEDURE

HUDIMA T. S. PRINCIPLES OF MONETARY POLICY OF UKRAINE..... 3

POZHODZHUK T. B. SUBJECTIVE COMPOSITION OF THE CORPORATE AGREEMENT.....11

SAMSONOVA Y. O., FEDIUK V. V. LEGAL PROVIDING FOR THE ACTIVITIES OF AGRICULTURAL HOLDINGS IN UKRAINE: HISTORICAL ASPECT AND PROBLEMS OF THE CURRENT STATE.....18

EMPLOYMENT LAW, SOCIAL SECURITY LAW

AMELICHEVA L. P. LEGAL REGULATION OF THE CREATIVE COMPONENT OF DECENT WORK UNDER LABOR LEGISLATION.....25

HAIDARENKO L. O. EMPLOYEE LIABILITY: CONCEPTS AND FEATURES.....33

ZIMIN M. V. LEGAL PRINCIPLES OF CAPITALIZATION OF PAYMENTS SOCIAL INSURANCE FUND OF UKRAINE.....38

KOZUB I. H. ON THE SEXUAL ORIENTATION AND GENDER IDENTITY DISCRIMINATION IN THE LABOUR SPHERE 42

OLEINIKOV H. V., VERESA O. V., LEN V. V. ONTOGENESIS OF PSYCHOSOMATIC DISORDERS AND LEGAL RELATIONS IN UKRAINE RELATED TO PERSONS WHO HAVE GENDER-DISABILITY.....49

OPISHNIAK S. O. INTERNATIONAL SOCIAL STANDARDS: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS.....58

ORLOVSKY O. Ya. APPLICATION OF SOCIAL PROTECTION LAW RULES: THEORETICAL AND LEGAL ASPECTS.....64

PRUDNYKOV V. A. LABOR FUNCTION OF THE EMPLOYER – THE MAIN ELEMENT OF THE CONTENTS OF THE LABOR CONTRACT.....70

RAYKO M. S. LEGAL REGULATION OF LABOR PAYMENT: GENERAL WORLD TRENDS.....76

SULIMENKO D. V. TO THE ISSUE OF THE CONCEPT AND THE LEGAL IMPORTANCE OF EVALUATION OF WORKERS.....82

ENVIRONMENTAL LAW

KARTSYHIN D. S. PROBLEMS OF LEGISLATIVE PROVISION OF COOPERATION OF AUTHORITIES AND THE PUBLIC IN THE ENVIRONMENTAL FIELD.....87

SHARAPOVA S. V. FEATURES AND SIGNS OF THE COMPLEX USE OF EARTHS.....94

SHEKHOVTSOV V. V. THE BALANCING OF PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS AS A FACTOR OF LEGAL REGULATION EFFECTIVENESS OF ANIMAL OWNERSHIP.....100

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE PROCEDURE, INFORMATION LAW

BAIEVA L. V., SHCHERBINA M. G. THE ESSENCE AND LEGAL NATURE OF PUBLIC CONTROL ON THE ACTIVITIES OF LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES IN UKRAINE: GENERAL THEORETICAL ANALYSIS.....107

HONCHARENKO H. A. ADMINISTRATIVE RELATIONS IN THE FIELD OF SECURITY SECTOR MANAGEMENT: CONCEPTS, CONTENT AND CHARACTERISTICS.....114

HORODETSKA I. A. ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF IN AREA OF PROTECTION OF NATURAL ENVIRONMENT AND USE OF NATURAL RESOURCES: APPROACHES TO UNDERSTANDING.....122

DZHEMLIKHANOV T. H. THE ESSENCE OF CUSTOMS CLEARANCE FOR SEA TRANSPORT.....127

ZHELTOBRIUKH I. L. THE PRECLUSION OF THE DENIAL OF THE FACTS ESTABLISHED BY THE COURT IN THE FOREIGN LEGAL DOCTRINE AND THE LEGISLATION OF UKRAINE ON ADMINISTRATIVE JUSTICE.....137

ZORINA O. G. MEASURES OF NON-TARIFF REGULATION OF THE MOVEMENT OF VETERINARY DRUGS THROUGH THE CUSTOMS BORDER OF UKRAINE.....144

KYRYCHENKO Y. M. PECULIARITIES OF THE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES BY LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES.....151

KOVBAS I. V., KRAINII P. I. COERCIVE MEASURES TO ENSURE THE EXECUTION OF DECISIONS IN ENFORCEMENT PROCEEDINGS: PROBLEMS AND PROSPECTS.....157

KORETSKA-SHUKIEVICH D. ANALYSIS OF THEORETICAL APPROACHES TO THE SCIENTIFIC UNDERSTANDING OF THE CORRUPTION PHENOMENON.....164

KRUSIAN A. V. PRINCIPLES OF JUDICIAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE LAW OF UKRAINE: CONCEPT AND SYSTEM 170

MAHARRAMLI E. V. SUBJECTS OF FREE PRIMARY LEGAL AID: SYSTEM AND THEIR CHARACTERISTICS.....178

MAYOROV V. V. WAYS TO IMPROVE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF POLICE-PUBLIC INTERACTION ON PARTNERSHIP.....185

MARTSYNKEVYCH S. A. COMPENSATION FOR DAMAGES CAUSED BY SECURING A CLAIM IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: GROUNDS, ORDER, DIRECTIONS OF IMPROVEMENT 190

PASYEKA O. F. CORRELATION BETWEEN THE “CORRUPTION-RELATED OFFENSE”, “CORRUPTION OFFENSE” AND “CORRUPTION CRIME” CONCEPTS.....197

PRIKHODKO A. A. METHODOLOGICAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT PREVENTING AND COUNTERACTING CORRUPTION IN UKRAINE IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION.....204

RADYSHEVSKA O. R. VISION OF MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEANIZATION: FORWARD THINKING.....209

SUKHANOV S. A. SUPERVISION OF THE CIVIL SERVICE OF UKRAINE ON LABOR WITH REGARD TO THE REQUIREMENTS OF REGISTRATION OF LABOR RELATIONS WITH EMPLOYEES 216

TELENYK S. S. ON THE DEFINITION OF THE CONCEPT OF INFRASTRUCTURE COMPLIANCE OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS 222

TYCHNA B. M. INFORMATION SECURITY AS THE BASIS OF INFORMATION ACTIVITY OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE 236

SHEVCHENKO A. V. FUNCTIONS OF PERSONNEL WORK IN THE JUDICIAL SYSTEM 241

FINANCIAL LAW

GROMOVA A. O. PROBLEMS OF LEGAL REGULATION IMPLEMENTATION OF CREDIT RELATIONS ON THE INTERNET 247

KYSLA K. O., FOMENKO Yu. O. THE EFFECT OF DECENTRALIZATION ON THE FORMATION OF LOCAL FINANCE: NATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE 252

KOLOMIIETS P. V. SCIENTISTS' VIEWS ON COMPLIANCE AS AN ELEMENT OF TAX SECURITY IN UKRAINE 258

MAMALUI O. O. MATERIAL RULEMAKING PRINCIPLES OF TAX RELATIONS REALIZATION 264

FILIPOVICH I. O. CHARACTERISTIC OF INTERACTION BETWEEN TAX AND CONSTITUTIONAL LEGAL RELATIONSHIPS 270

CHEPULCHENKO T. O., MONARSHUK A. O. LEGAL REGULATION OF THE FUND MARKET IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT 276

TOPICAL ISSUES OF JURIDICAL SCIENCE

DESHKO L. M., ALONKIN O. A., BULYCHEVA N. A., DERUNETS N. O., MYKHAILOVSKYI V. I. INTER-STATE COOPERATION OF UKRAINE IN THE GAS SPHERE 283

НОТАТКИ

ПРАВО І СУСПІЛЬСТВО **2 ч. 2 ● 2020** Науковий журнал

Науковий журнал Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Підписано до друку 02.03.2020 р. Формат 70х100/16. Папір офсетний.
Обл.-вид. арк. 27,32. Ум. друк. арк. 24,09. Наклад 300 прим. Ціна договірна.

ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»
49046, м. Дніпро, вул. Орловська, 1-Б, т. (056) 371-51-42

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1
Телефон +38 (0552) 39 95 80,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.