

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ



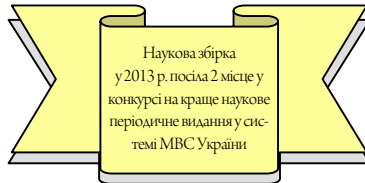
ВІСНИК
Харківського
національного
університету
внутрішніх справ

Збірник наукових праць

Засновник і видавець –
Харківський національний університет внутрішніх справ

Виходить 4 рази на рік
Заснований у грудні 1995 р.

№ 2 (89) 2020



Харків 2020

*Збірник належить до категорії «Б»
Переліку наукових фахових
видань України (наказ
Міністерства освіти і науки України
від 17.03.2020 № 409)
і є фаховим з юридичних наук
(наказ МОН України
від 06.03.2015 № 261)*

Рекомендовано
до друку та до поширення
через мережу Інтернет
Вченою радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ,
протокол № 4 від 30.06.2020

Редакційна колегія:

Л. В. Могілевський – д-р юрид. наук, проф. (Харківський національний університет внутрішніх справ) – головний редактор; **О. В. Джафарова** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС) – заступник головного редактора; **В. В. Чумак** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС) – відповідальний секретар; **С. Є. Абламський** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **О. С. Бакумов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **І. О. Бандурка** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **С. М. Бортник** – д-р юрид. наук (ХНУВС); **І. В. Бригадир** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **К. А. Бугайчук** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **М. Ю. Бурдін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **А. В. Войціховський** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Є. О. Гладкова** – канд. юрид. наук, ст. наук. співробітник (ХНУВС); **Г. І. Глобенко** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Т. І. Гудзь** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. М. Головка** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна); **С. М. Гусаров** – д-р юрид. наук, член-кор. НАПрН України, засл. юрист України (Кабінет Міністрів України); **С. С. Лукаш** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **І. В. Бригадир** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **А. І. Денисов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. О. Житний** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУ ім. В. Н. Каразіна); **Ю. М. Жорнокуй** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. А. Зайцев** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. В. Кікінчук** – канд. юрид. наук (ХНУВС); **Н. В. Коломоєць** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Д. Ю. Кондратов** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **А. В. Красницька** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. В. Лазарев** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **К. Б. Левченко** – д-р юрид. наук, канд. філос. наук, проф. (Кабінет Міністрів України); **С. С. Лукаш** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **М. І. Марчук** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Т. П. Матюшкова** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **К. Ю. Мельник** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Ю. В. Орлов** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **І. В. Панова** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **Є. Ю. Подорожний** – д-р юрид. наук, ст. наук. співробітник (ХНУВС); **В. В. Пчелін** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. Д. Пчолкін** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. Ю. Салманова** – д-р юрид. наук, проф., засл. працівник освіти України (ХНУВС); **О. Ю. Синявська** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Д. Сігель** – д-р кримінології, проф. (Утрехтський університет, Нідерланди); **С. В. Слінько** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **С. О. Сліпченко** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **В. В. Сокуренко** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ГУНП в Харківській обл.); **Т. Спаленс** – д-р кримінології, проф. (Тільбурзький університет, Нідерланди); **М. В. Стащак** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Р. А. Степанюк** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. С. Устименко** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **С. О. Шатрава** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **Д. В. Швець** – д-р юрид. наук, доц. (ХНУВС); **В. В. Шендрик** – д-р юрид. наук, проф., засл. юрист України (ХНУВС); **А. М. Шульга** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **О. М. Шуміао** – канд. юрид. наук, доц. (ХНУВС); **О. О. Юхно** – д-р юрид. наук, проф. (ХНУВС); **М. Ягер** – д-р філософії, проф. кримінології (Люблянський університет, Словенія)

MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE



BULLETIN **of Kharkiv National University** **of Internal Affairs**

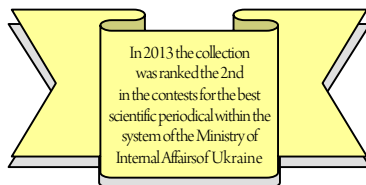
Collection of scientific papers

Founder and publisher -
Kharkiv National University of Internal Affairs

The frequency: 4 issues per year

Founded in December, 1995

No. 2 (Vol. 89) 2020



Kharkiv 2020

The collection belongs to the category “B” of the List of scientific professional editions of Ukraine (order of the Ministry of Education and Science of Ukraine dated from March 17, 2020, No. 409) *and is a professional edition in the field of juridical science*

Recommended for publishing and distribution through Internet by the Academic Council of Kharkiv National University of Internal Affairs, protocol No. 4 dated from June 30, 2020

Editorial Board:

L. V. Mohilevskiy – Doctor of Juridical Sciences (J.S.D.), Prof. (Kharkiv National University of Internal Affairs) – Chief Editor; **O. V. Dzhafarova** – J.S.D., Prof. – Deputy Editor; **V. V. Chumak** – J.S.D., Docent (KhNUIA) – Executive Secretary; **S. Ye. Ablamskiy** – Candidate of Juridical Sciences (Ph.D.) (KhNUIA); **O. S. Bakumov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **I. O. Bandurka** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **S. M. Bortnyk** – J.S.D. (KhNUIA); **I. V. Bryhadyr** – Ph.D. (KhNUIA); **K. L. Buhachuk** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **M. Yu. Burdin** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **A. I. Denysov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **P. C. van Duynne** – Prof. (Utrecht University, Netherlands); **T. I. Gudz** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **S. M. Gusarov** – J.S.D., Prof., Corresponding Member of the National Academy of Law Sciences of Ukraine, Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA); **Ye. O. Hladkova** – Ph.D., Senior Research Fellow (KhNUIA); **H. I. Hlobenko** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **O. M. Holovko** – J.S.D., Prof., Honored Lawyer of Ukraine (V. N. Karazin Kharkiv National University); **M. Jager** – Ph.D., Prof. (University of Ljubljana, Slovenia); **V. V. Kikinchuk** – Ph.D. (KhNUIA); **N. V. Kolomoiets** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **D. Yu. Kondratov** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **L. V. Krasytyska** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Lazariev** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **K. B. Levchenko** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **M. I. Marchuk** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **T. P. Matiushkova** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **K. Yu. Melnyk** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **Yu. V. Orlov** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **I. V. Panova** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **Ye. Yu. Podorozhnyi** – J.S.D., Senior Research Fellow (KhNUIA); **V. B. Pchelin** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **V. D. Pcholkin** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. Yu. Salmanova** – J.S.D., Prof., Honored Worker of Education of Ukraine (KhNUIA); **S. O. Shatrava** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Shendryk** – J.S.D., Prof., Honored Lawyer of Ukraine (KhNUIA); **D. V. Shvets** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **A. M. Shulha** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. M. Shumilo** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **D. Siegel** – Prof. (Utrecht University, Netherlands); **S. V. Slinko** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **S. O. Slipchenko** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **V. V. Sokurenko** – Doctor of Judicial Sciences (J.S.D.), Prof., Honored Lawyer of Ukraine (National Police Main Division in Kharkiv Region); **T. Spapens** – Prof. (Tilburg University, Netherlands); **M. V. Stashchak** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **R. L. Stepaniuk** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. Yu. Syniavska** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. S. Ustymenko** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **A. V. Voitsikhovskiy** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **O. O. Yukhno** – J.S.D., Prof. (KhNUIA); **O. L. Zaitsev** – Ph.D., Docent (KhNUIA); **Yu. M. Zhornokui** – J.S.D., Docent (KhNUIA); **O. O. Zhytnyi** – J.S.D., Docent (V. N. Karazin Kharkiv National University)

ЗМІСТ

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ	11
ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА; ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство; ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ	
Галкін Д. В., Галкіна О. М. Організаційно-правові засади функціонування чергової служби радянської міліції в 1969–1991 роках	15
Логвиненко І. А., Логвиненко Є. С. Українсько-російські взаємовідносини в 1917–1918 роках: уроки історії	26
Слинько Д. В., Каленіченко Л. І. Принципи стадій юридичного процесу	36
ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ У СФЕРІ ПРИВАТНОГО ПРАВА	
Євко В. Ю. Здійснення батьками дитини її права на свободу пересування	44
Рассказова В. В. Відступне в європейському законодавстві	61
ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
Радзівідло А. Я. Особливості правового регулювання трудових договорів із сезонними та тимчасовими працівниками	69
Сичова В. В. Історико-правові передумови виникнення локального правового регулювання трудових правовідносин в Україні	77
Чорноус О. В. Відкликання з відпустки працівника поліції: проблеми законодавства і практики	84
АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО	
Аброськін В. В. Концептуальні засади державної політики у сфері вищої освіти в Україні: адміністративно-правовий аспект	94
Брусакова О. В. Сутність та особливості державного регулювання в галузі авіаційного транспорту	104

Воловик С. В.	
Принципи діяльності ІР-суду в Україні.....	116
Вороний О. О.	
Компетенція та повноваження Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції й організованій злочинності.....	124
Гетманець О. П.	
Фінансово-правове регулювання безпеки господарської діяльності.....	132
Джафарова О. В., Мозговий О. О.	
Публічно-сервісна діяльність Міністерства внутрішніх справ України: питання сьогодення.....	143
Крикун В. В.	
Об'єктивні ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 44 ³ КУпАП, та їх вплив на обсяг повноважень Національної поліції України.....	153
Панасюк О. В.	
Питання визначення адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження.....	164
Пчелін В. Б.	
Сучасний стан нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні.....	178
Руденко Л. Д.	
Правова охорона інновацій у режимі комерційної таємниці, промислової власності: порівняльний аналіз.....	189
Самбор М. А.	
Адміністративне затримання: відповідність норм КУпАП суспільним потребам та сучасному стану дотримання прав і свобод людини.....	198
Танько А. В.	
Стратегія кадрової політики Національної поліції України у контексті оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини.....	211
Теремецький В. І., Журавель Я. В.	
Здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування.....	227
Ховпун О. С.	
Державний контроль і державний нагляд у фармацевтичній сфері: проблеми розмежування.....	239
Чумак В. В.	
Роль і місце вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України.....	250

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

Туренко Д. В.

Проблемні питання співвідношення кримінального і кримінального процесуального законодавства при застосуванні примусових заходів медичного характеру	258
---	-----

Хань О. О.

Типові форми планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій	271
--	-----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

Фіалка М. І.

Документи в КК України: їх зміст та взаємозв'язок	284
НА КНИЖКОВУ ПОЛІЦІЮ	299
НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ	302
НАШІ АВТОРИ	312
ДО УВАГИ АВТОРІВ	314
Періодичні наукові видання Харківського національного університету внутрішніх справ	314

CONTENT

ACTUAL INFORMATION FOR AUTHORS AND READERS..... 13

THEORY AND PHILOSOPHY OF LAW; COMPARATIVE LAW;
HISTORY OF LAW AND STATE

Halkin D. V., Halkina O. M.
Organizational and Legal Principles of Soviet Militia Dispatch Center's
Functioning during 1969–1991 (*Ukr*)15

Lohvynenko I. A., Lohvynenko Ye. S.
Ukrainian-Russian Relationship in 1917-1918: History Lessons (*Ukr*)26

Slynko D. V., Kalenichenko L. I.
Principles of Stages of Legal Process (*Ukr*)36

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW; INTERNATIONAL
AND LEGAL DIRECTION IN THE SPHERE OF PRIVATE LAW

Yevko V. Yu.
Realization by the children's parents of their right
to freedom of movement (*Ukr*) 44

Rasskazova V. V.
Settlement and Release in European Legislation (*Ukr*)61

LABOR LAW; SOCIAL GUARANTEEING LAW

Radzividlo A. Ya.
Features of Legal Regulation of Employment Contracts with Seasonal
and Temporary Employees (*Ukr*)69

Sychova V. V.
I Historical and Legal Preconditions for the Origin of Local
Legal Regulation of Labor Legal Relations in Ukraine (*Ukr*)77

Chornous O. V.
Recalling a Police Officer from Leave: Problems
of Legislation and Practice (*Ukr*)84

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW

Abroskin V. V.
Conceptual Principles of State Policy in the Field of Higher Education
in Ukraine: Administrative and Legal Aspect (*Ukr*)94

Brusakova O. V.
Essence and Specific Features of State Regulation in the Field
of Air Transport (*Ukr*)104

Volovyk S. V.	
Principles of IP-Court Activity in Ukraine (<i>Ukr</i>)	116
Voronyi O. O.	
Competence and Authorization of the Security Service Of Ukraine as a Subject to Anti-Corruption and Organized Crime (<i>Ukr</i>).....	124
Getmanets O. P.	
Financial and Legal Regulation of the Security of Economic Activity (<i>Ukr</i>).....	132
Dzhafarova O. V., Mozhovyi O. O.	
Public and Service Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Current Issues (<i>Ukr</i>)	143
Krykun V. V.	
Objective Features of Administrative Offenses under the Article 44 ³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and Their Impact on the Scope of Powers of the National Police of Ukraine (<i>Ukr</i>)	153
Panasiuk O. V.	
Issues of Defining Administrative and Tort Relations as an Object of Legal Research (<i>Ukr</i>)	164
Pchelin V. B.	
The Current State of Normative and Legal Regulation of Bankruptcy Procedures in Ukraine (<i>Ukr</i>)	178
Rudenko L. D.	
Legal Protection of Innovations in the Regime of Commercial Secrets, Industrial Property: Comparative Analysis (<i>Ukr</i>).....	189
Sambor M. A.	
Administrative Detention: Compliance of the Code of Ukraine on Administrative Offenses with Social Needs and the Current State of Keeping Human Rights and Freedoms (<i>Ukr</i>).....	198
Tanko A. V.	
Personnel Policy Strategy of the National Police of Ukraine in the Context of Updating Administrative and Legal Principles of Protecting Human Rights and Freedoms (<i>Ukr</i>)	211
Teremetskyi V. I., Zhuravel Ya. V.	
Implementation of Registration Actions as Manifestation of the Legal Form of Public Administration (<i>Ukr</i>).....	227
Khovpun O. S.	
State Control and State Supervision in the Pharmaceutical Field: Problems of Differentiation (<i>Ukr</i>).....	239
Chumak V. V.	
Role and Place of Higher Specialized Courts in the Judicial System of Ukraine (<i>Ukr</i>).....	250

CRIMINAL PROCEDURE AND CRIMINALISTICS; FORENSIC
EXAMINATION; OPERATIVE AND SEARCH ACTIVITY

Turenko D. V.

Problematic issues of Criminal and Criminal Procedural Legislation
in Applying Coercive Medical Measures (*Ukr*)258

Khan O. O.

Typical Forms of Plans for Certain Investigative (Search) Actions (*Ukr*).....271

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; PENAL LAW

Fialka M. I.

Documents in the Criminal Code of Ukraine:
Content and Their Relationship (*Ukr*)284

ON THE BOOKSHELF (UKR) 299

NEWS OF SCIENTIFIC LIFE (UKR)..... 302

OUR AUTHORS (UKR) 312

TO AUTHORS' ATTENTION (UKR)..... 314

SCIENTIFIC PERIODICALS
of Kharkiv National University of Internal Affairs (*Ukr*)314

АКТУАЛЬНА ІНФОРМАЦІЯ ДЛЯ АВТОРІВ ТА ЧИТАЧІВ

Редакційна колегія інформує, що збірник наукових праць «**Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ**»:

I. Із серпня 2015 р. **включено до міжнародної наукометричної бази «Index Copernicus International».**

Паспорт видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journals.indexcopernicus.com/+++++p24783655,3.html>.

II. Включено до рейтингу видань, що мають бібліометричні профілі в Google Академії, за версією проекту «Бібліометрика української науки».

Доступ до рейтингу видань:

http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

Доступ до профілю видання в Google Академії:

https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ.

III. Підтримується **репозитарієм Харківського національного університету внутрішніх справ (KhNUAIR – <http://v2.sherpa.ac.uk/id/repository/3190>)**, який має міжнародну реєстрацію.

IV. У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Polska Bibliografia Naukowa» (PBN, Польська наукова бібліографія) – на порталі Польського міністерства науки і вищої освіти, який акумулює інформацію, що стосується польських і зарубіжних академічних наукових журналів, а також про публікації польських науковців.**

Паспорт видання в базі даних порталу можна переглянути за посиланням:

<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>.

V. У серпні 2015 р. **zareestrovano в «Research Bible»**, більш відомий як «ResearchBib» – міжнародній мультидисциплінарній відкритого доступу базі даних наукових журналів, публікацій та конференцій.

Поточну інформацію про видання в базі даних можна переглянути за посиланням:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>.

VI. Описано в україномовній версії **Вікіпедії** – Вільної енциклопедії за посиланням: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ.

Дописувачем статті про збірник може стати кожний.

VII. Із жовтня 2018 р. **співпрацює з Агентством Crossref**, усім опублікованим матеріалам присвоюється ідентифікатор DOI.



Більш детальну інформацію про збірник наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» дивіться на сайті видання за адресою: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Про зміни в редакційній політиці видання

Починаючи з наступного номера відповідно до змінених у 2018 році програмних цілей (основних принципів) змінюються рубрики (предметні напрями досліджень) видання. Програмними цілями збірника є: поширення результатів наукових досліджень і передового досвіду науково-педагогічного складу Університету й інших закладів вищої освіти, висвітлення актуальних проблем боротьби зі злочинністю, охорони, правопорядку та підготовки кадрів для Національної поліції, вдосконалення правового регулювання цивільних, трудових та інших відносин в Україні тощо. **Предметними напрямами досліджень** (рубриками), що висвітлюватимуться на сторінках збірника, стають:

- теорія та філософія права; порівняльне правознавство; історія права та держави;
- конституційне право; муніципальне право;
- цивільне право та цивільний процес; сімейне право; міжнародно-правовий напрям у сфері приватного права;
- господарське право; господарське процесуальне право;
- трудове право; право соціального забезпечення;
- земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право;
- адміністративне право і процес; фінансове право;
- кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право;
- кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;
- судоустрій; прокуратура та адвокатура;
- міжнародно-правовий напрям;
- інформаційне право; право інтелектуальної власності;
- право національної безпеки; військове право.

Триває **формування оновленого складу редколегії** збірника згідно з новими рубриками. Перевага під час прийняття вчених у члени редколегії надається тим, хто, маючи науковий ступінь з юридичних наук, має також публікації відповідного профілю у виданнях, включених до баз Scopus чи Web of Science Core Collection (бажаною є наявність щонайменше 3 статей у 2 різних виданнях). **Запрошуємо** таких науковців до виконання покладених на членів редколегії завдань, основними з яких є участь у визначенні редакційної політики видання і формуванні редакційного портфелю наукових публікацій, організація рецензування (пошук рецензентів) або особисте здійснення рецензування за профілем, вирішення питань щодо прийняття статей до публікації. Бажання (готовність) стати членом редколегії оформлюється письмовою згодою науковця (форма нами розроблена), дані про нього стають доступними на сайті видання та у певних наукових базах.

Продовжуючи заходи з належного рецензування наукових статей, також **запрошуємо до виконання функцій рецензентів**; ними можуть стати вчені, які здійснюють дослідження за спеціальністю і мають за останні 3 роки не менше 1 публікації у виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, або закордонних виданнях, включених до Web of Science Core Collection та/або Scopus.

Пропозиції з цих питань просимо направити на адресу електронної пошти редакції visnyk.hnuvs@ukr.net.

ACTUAL INFORMATION FOR AUTHORS AND READERS

Editorial Board informs, that the collection of scientific papers “**Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs**”:

I. Since August 2015 is **comprised into the international scientometric database Index Copernicus International**.

The passport of the edition can be viewed in the database by the following link:

<http://journals.indexcopernicus.com/++++,p24783655,3.html>.

II. It is included into the ranking of editions with bibliometric profiles in Google Scholar according to the project «Bibliometrics of Ukrainian Science».

Access to the ranking of editions:

http://nbuviap.gov.ua/bpnu/index.php?page_sites=journals.

Access to the edition’s profile in Google Scholar:

https://scholar.google.com.ua/citations?user=mfG_xhkAAAAJ.

III. Supported by the **repository of Kharkiv National University of Internal Affairs** (KhNUiAIR – **<http://v2.sherpa.ac.uk/id/repository/3190>**), which has the international registration.

IV. On August 2015 is **registered in «Polska Bibliografia Naukowa»** (PBN, Polish scientific bibliography) – on the web portal of Polish Ministry of Science and Higher Education, which accumulates information concerning Polish and international academic scientific journals, as well as about publications of Polish scholars.

The passport of the edition can be viewed in the database by the following link:

<https://pbn.nauka.gov.pl/sedno-webapp/journals/51408>.

V. On August 2015 is **registered in «Research Bible»**, more famous as «ResearchBib» – international multidisciplinary open access database of scientific journals, publications and conferences.

Current information about the edition can be viewed in the database by the following link:

<http://journalseeker.researchbib.com/view/issn/1999-5717>.

VI. Described in the Ukrainian version of **Wikipedia** – Free Encyclopedia by the link: https://uk.wikipedia.org/wiki/Вісник_Харківського_національного_університету_внутрішніх_справ. Anyone can be a contributor to the article about the collection.

VII. Since October 2018 cooperates with the **Crossref Agency**, all published materials have the DOI identifier.



More detailed information about the collection of scientific papers “Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs”, please view at the edition’s website: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Updated headings since 2019:

- Theory and Philosophy of Law; Comparative Law; History of Law and State;
- Constitutional Law; Municipal Law;
- Civil Law and Civil Procedure; Family Law; International and Legal Direction in the Sphere of Private Law;
- Commercial Law; Commercial Procedural Law;
- Labor Law; Social Guaranteeing Law;
- Land Law; Agrarian Law; Environmental Law; Natural Resources Law;
- Administrative Law and Procedure; Financial Law;
- Criminal Law and Criminology; Penal Law;
- Criminal Procedure and Criminalistics; Forensic Examination; Operative and Search Activity;
- Judicial System; Procuracy and Legal Profession;
- International and Legal Area;
- Informational Law; Intellectual Property Law;
- National Security Law; Military Law.


**ТЕОРІЯ ТА ФІЛОСОФІЯ ПРАВА; ПОРІВНЯЛЬНЕ
ПРАВознавство; ІСТОРІЯ ПРАВА ТА ДЕРЖАВИ**

УДК 51.74.(091)(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.01>


Дмитро Вікторович Галкін,

*кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
відділ організації освітньо-наукової підготовки (докторант);*

 <https://orcid.org/0000-0001-7247-1037>,
e-mail: dimagalkin1408@gmail.com;

Олена Миколаївна Галкіна,

*кандидат юридичних наук,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
науково-дослідна лабораторія з проблем
забезпечення діяльності поліції (провідний науковий співробітник);*

 <https://orcid.org/0000-0002-9095-9463>

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ
ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ РАДЯНСЬКОЇ МІЛІЦІЇ В 1969–1991 РОКАХ**

Досліджено нормативно-правове забезпечення, організацію та діяльність чергових частин міліції Радянської України в 1969–1991 роках. Проаналізовано різноманітні форми, методи та напрямки діяльності чергових частин міліції в 1969–1991 роках, на ново переосмислено діяльність міліції із забезпечення охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Охарактеризовано функції чергових частин міліції, які виконувалися нею в період з 1969 по 1991 роки. Висвітлено особливості кадрового та матеріально-технічного забезпечення чергових частин міліції у вказаний історичний період.

Ключові слова: міліція, чергові частини, міліціонер, кадрове забезпечення, кадри, штат, кадрова політика, правове регулювання.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

На сучасному етапі розвитку держави і права значно підвищується потреба у створенні дієвого механізму забезпечення правопорядку, який дозволяє вести результативну боротьбу зі злочинністю. Для успішного проведення заходів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності органів правопорядку, неocenенну допомогу може надати історичний досвід функціонування чергової служби радянської міліції, який дозволить не повторювати в майбутньому

помилки минулого і, навпаки, враховувати й використовувати позитивні напрацювання. Повною мірою це стосується й історії організації та діяльності вітчизняної міліції. Проте вивчення наукових праць свідчить, що процес створення окремих служб міліції, в тому числі чергової служби, досліджений неповно. Проте в забезпеченні ефективної діяльності правоохоронних органів значна роль належала саме черговій службі міліції, основною ланкою якої були чергові частини. Чергові частини цілодобово і безпосередньо здійснювали оперативне управління силами та засобами органів поліції, реагували на переважну більшість заяв і повідомлень про злочини та події, справляли вирішальний вплив на стан громадського порядку і боротьби зі злочинністю.

Завдання вдосконалення і зміцнення системи органів охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю актуалізують як позитивний, так і негативний досвід її попередніх перетворень, зокрема обумовлюють потребу в об'єктивному та комплексному дослідженні минулого чергової служби органів внутрішніх справ.

Стан дослідження проблеми

Дослідженню низки питань, що стосуються правового статусу чергових частин міліції та нормативно-правового забезпечення їх діяльності, особливостей охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю в указаний історичний період, присвячено чималу кількість праць вітчизняних і зарубіжних правознавців, а також істориків, у тому числі О. М. Бандурки, І. Г. Біласа, С. В. Біленка, В. А. Греченка, О. М. Головка, М. І. Єропкина, Л. О. Зайцева, Л. М. Маймескулова, С. А. Маслова, П. П. Михайленка, А. Й. Рогожина, В. О. Румянцева, А. Є. Шевченка, О. Н. Ярмиша.

Проте аналіз наукових джерел, які стосуються питань організації та діяльності чергових частин міліції в 1969–1991 роках, доводить, що здебільшого в сучасних умовах вони мають довідково-бібліографічну цінність, оскільки були обтяжені радянськими ідеологічними штампами, і, таким чином, у практичному плані не можуть бути вистребувані як історико-методологічне підґрунтя для подальшої розбудови Національної поліції України як сучасного правоохоронного відомства європейського зразка.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в комплексному історико-правовому аналізі фактичного матеріалу, нормативно-правових актів, що характеризують процес формування та функціонування чергової служби радянської міліції, які розкривають її місце і роль у системі правоохоронних органів на досліджуваному історичному етапі. Відповідно до мети сформульовано такі *завдання*: розглянути, як розвивався вказаний інститут за часів існування Радянського Союзу, визначити його вплив на подальший розвиток вказаного правового інституту.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна полягає в тому, що робота є однією з перших наукових праць, в якій на основі комплексного аналізу нормативно-правових і правозастосовних актів розглядаються проблеми становлення та розвитку функції чергової служби радянської міліції з 1969 по 1991 роки.

Виклад основного матеріалу

Актуальність вивчення правового регулювання діяльності чергової служби радянської міліції обумовлюється необхідністю вдосконалення та підвищення ефективності дії вже існуючих норм права як факторів удосконалення чергової служби. На думку багатьох науковців, завдання соціального, в першу чергу державного, управління, функціонування будь-якої організаційної системи не можуть бути вирішені без аналізу специфічного впливу на суспільні відносини нормативно-правового регулювання, оскільки воно відображає їх структуру, підтримує режим діяльності, реалізацію цілей і програм.

Сукупність нормативно-правових актів, що становлять основу регламентації діяльності чергової служби міліції, залежно від обсягу правового регулювання можна структурувати за двома групами: 1) акти загальної характеру, що поширювалися на всю систему органів внутрішніх справ; 2) акти, що закріплювали правове становище в цілому та діяльність чергової служби міліції зокрема.

Першу групу джерел правового регулювання діяльності чергової служби складали акти, які мають вищу юридичну силу, а саме Конституція і законодавчі акти. Нормативні встановлення, що містились у цих документах, тією чи іншою мірою регулювали діяльність не тільки чергової служби, а й практично всіх органів внутрішніх справ.

Відомо, що Конституція володіє вищою юридичною силою, прямою дією та охоплює всю територію держави. Положення основних законів Радянської держави визначали основні засади тих чи інших галузей матеріального і процесуального права, створювали правову основу розвитку статусу міліції. Загальні норми, що містились в конституціях радянських республік, опосередковано регламентували діяльність чергової служби міліції. До таких, наприклад, можна віднести конституційні норми, що визначали основи формування та діяльності органів виконавчої влади, предмети їх сфери діяльності¹.

Таким чином, нормативні акти першої групи визначали головну лінію розвитку чергової служби і мали вплив на організацію управління міліцією в цілому, вони були основоположними та фундаментальними

¹ Конституция СССР : Закон СССР от 07.10.1977 // Исторический факультет Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова : сайт. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1977.htm> (дата звернення: 16.06.2020).

джерелами правового регулювання діяльності чергової служби районської міліції.

Друга група правових актів, що регламентували діяльність чергової служби, становила основу її регулювання. При цьому необхідно звернути увагу на низку обставин. По-перше, за юридичною силою правові акти цієї групи були підзаконними, по-друге, акти, що ухвалювалися міністерствами і відомствами із загальних питань діяльності міліції, а також із питань спільного ведення, опосередковано регулювали діяльність чергової служби.

Слід зазначити, що власне діяльність чергової служби регламентувалася значною кількістю відомчих нормативних актів, у яких детально регулювався механізм її функціонування. Їх сукупність складалася з наказів, інструкцій, настанов, положень, статутів, правил, розпоряджень і директив Міністерства внутрішніх справ СРСР. Крім того, на нашу думку, до цієї групи можна віднести внутрішньоорганізаційні адміністративно-правові акти керівників МВС, ГУВС, УВС та їх колегіальних органів, до яких належать: накази керівників названих органів внутрішніх справ; посадові інструкції конкретних працівників чергової частини, затверджені керівництвом МРВВС. Таких актів було більше двохсот [1, с. 12]. Великий обсяг нормативних актів чергової служби був зумовлений тим, що, по-перше, на внутрішньовідомчому рівні правовідновна функція локальних норм дозволяла забезпечити більш оперативне регулювання відносин, включених у сферу правового регулювання, але не регламентованих законодавцем. По-друге, це був один із легітимних способів заповнення прогаин у праві [2, с. 14].

Варто зазначити, що у правовому регулюванні важливе значення має не кількісний показник, а якісний стан нормативного матеріалу, тобто поряд з ухваленням необхідних актів повинен продовжуватися процес удосконалення чинних. З цієї точки зору важливе значення мало ухвалення Постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про серйозні недоліки в діяльності міліції та заходи щодо подальшого її зміцнення» від 19 листопада 1968 р., в якій розкривалися причини незадовільної роботи з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю. На реалізацію цієї Постанови була спрямована Директива міністра внутрішніх справ СРСР «Про завдання органів внутрішніх справ з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю на 1969 р.». У ній давалася характеристика оперативної обстановки в 1968 р., відзначався значний ріст кількості злочинів, у тому числі найбільш тяжких, указувалися причини. Серед них зазначалося, що «чергові не завжди належним чином реагують на заяви та повідомлення про кримінальні прояви, несвоєчасно і неповно реєструють їх; неефективно використовують

сили зовнішньої служби міліції; не визначено доцільне співвідношення постів зовнішньої служби і патрулів в залежності від оперативної обстановки, часу і місць найбільш частих порушень громадського порядку». Особливо зверталась увага на низький рівень загальної та професійної підготовки кадрів і слабку постановку організаторської роботи. Всі керівники зобов'язані були до 1 лютого 1970 р. подати до МВС СРСР звіт про результати виконання Директиви.

Щоб підвищити інформаційну обізнаність міліції про можливі правопорушення, а також для поліпшення зв'язку з населенням МВС СРСР у 1969 р. було прийнято рішення про встановлення на жвавих вулицях міст і населених пунктів, майданах, перехрестях, на будинках, які виходять на багатолюдні вулиці, біля вхідних дверей у житлово-експлуатаційні контори, будинкоуправління, контори Державного банку, великі ощадні каси, в аеропортах, на вокзалах, ринках, пристанях і в інших місцях спеціальних покажчиків про місце знаходження міліції. На покажчиках розташування міліції наносився такий текст: «Міліція», найменування вулиці та номер будинку, де розміщувався орган внутрішніх справ, номер телефону «02» (у разі відсутності спецлінії «02» вказувався номер телефону міської АТС, встановленого в черговій частині), відстань до органу внутрішніх справ від місця встановлення покажчика. Таке свого роду «око» міліції дозволило громадянам відчувати увагу до них з боку правоохоронних органів.

Особливу роль у правовому регулюванні діяльності чергової служби міліції мали рішення, прийняті на Всесоюзних нарадах-семинарах. На них обговорювалися питання підвищення ефективності охорони громадського порядку і, що особливо цінно, проводилося навчання передового досвіду, щоб повсюдно впроваджувати його у практику роботи чергової служби. У першій декаді грудня 1971 р. було проведено Всесоюзну нараду-семинар керівних працівників органів внутрішніх справ, у рамках якої були проведені практичні заняття, де учасники наради ознайомилися з організацією роботи чергової частини міністерства.

Разом з тим хотілося б зазначити, що протягом 1971–1972 рр. основні зусилля МВС СРСР були спрямовані на розробку єдиних правових основ діяльності чергової служби, визначення її місця і ролі в системі органів внутрішніх справ. Із цією метою на місця для ознайомлення та внесення пропозицій і зауважень був направлений проект наказу МВС СРСР «Про заходи з поліпшення роботи чергової служби органів внутрішніх справ». Відзначимо, що в цілому зміст документа було схвалено. Однак у нього пропонувалося внести низку змін, багато з яких стосувалися статусу відповідального чергового. Деякі практичні працівники зазначали, що на чергового покладається велике коло обов'язків, що вимагають спеціальної

підготовки, достатнього практичного досвіду роботи, а за попередньої кваліфікації чергових вирішення цих питань буде непосильним. Пропонувалося встановити для чергового по міському і районному органах внутрішніх справ статус чергового помічника начальника відділу з відповідним підвищенням межі звань і посадових окладів цієї категорії працівників. Деякі протириччя викликав кількісний склад чергових. Як показує досвід, традиційно у відділі було два відповідальних чергових, не враховуючи помічників. На місцях висловлювалася думка, що постійних (штатних) чергових у МРВВС повинно бути не три, а чотири. Введення четвертої штатної посади чергового дало б можливість організувати постійне чергування без підміни за рахунок інших служб і відділів, крім того, в разі виїзду чергового на місце події в черговій частині повинно залишатися не менше двох працівників міліції. Для створення чергових частин особливу увагу рекомендувалося звернути не стільки на чисельність населення, скільки на оперативну обстановку на території, що обслуговується, та штати МРВВС. Останнє викликало особливе занепокоєння, оскільки реорганізацію пропонувалося здійснити в межах існуючих штатів, тобто за рахунок скорочення інших апаратів (БВСВ, карного розшуку та ін.), що могло негативно позначитися на рівні їх роботи. Примітно, що чисельність держбюджетної міліції з 1956 по 1971 рр. збільшилася тільки на 7,7 %, а з урахуванням слідчого апарату та спеціальних моторизованих частин – на 18,1 %. МВС просило розглянути питання про збільшення в 1972 р. чисельності міліції на 15000 осіб, але відповідне рішення було прийнято тільки в червні 1973 р. [3, с. 498].

Чергові підрозділи перетворювалися в чергові частини протягом 1973 р. Тут зазначимо, що завдання чергової служби повинні були виконувати штатні чергові частини, штатні чергові та їх помічники, позаштатні чергові та їх помічники. Крім того, Тимчасова інструкція закріплювала статус чергової частини та її завдання. Згідно з п. 1 чергова частина відділення міліції, будучи органом оперативного управління, забезпечувала: збір та аналіз інформації про обстановку; безперервне керівництво службовими нарядами; негайне вжиття заходів за заявами і повідомленнями про порушення громадського порядку та злочини з метою їх попередження; припинення і розкриття злочинів по гарячих слідах, розшук і затримання правопорушників; негайне вжиття заходів за заявами та повідомленнями про стихійні лиха й інші надзвичайні події з метою їх локалізації, ліквідації наслідків, надання допомоги постраждалим, рятування державного, громадського та особистого майна¹.

¹ О коренном улучшении работы дежурных частей ОВД : Приказ МВД СССР от 11.12.1972.

Разом з тим зауважимо, що документи, які вводилися наказом МВС СРСР 1972 р., мали тимчасовий характер. Як свідчать результати вивчення, більш ніж у двохстах міськрайорганах у різних областях країни вимоги про повсюдне створення чергових частин МРВВС у встановлені терміни не були виконані. Це пояснюється багатьма об'єктивними причинами, в першу чергу, недостатнім фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням. По-друге, ухвалені нормативно-правові акти фактично створили багато проблем організаційного характеру, що ускладнюють діяльність чергової служби. Так, серед практичних працівників велася полеміка про: необхідність цілодобового чергування оперативних груп; розподіл службового часу; передачу всього автомобільного транспорту в підпорядкування черговим тощо. Недостатньо чітко було вирішено питання про розкриття злочинів черговою частиною. Висловлювалося побажання про виготовлення й оснащення її в централізованому порядку технічними засобами та обладнанням [4, с. 16].

Необхідно зазначити, що Положення про чергову частину 1978 р. об'єднало в собі кращі положення, які містилися в попередніх нормативних актах, що регламентували діяльність чергових частин. Конкретизувалися або додавалися нові завдання чергової частини, зокрема, було сказано, що основними з них є: централізоване, оперативне управління всіма силами й засобами відділу внутрішніх справ і комплексне їх використання; підтримання безперервної оперативної взаємодії із сусідніми органами внутрішніх справ та іншими організаціями; організаційне забезпечення оперативного реагування на повідомлення і заяви про злочини та пригоди, які надійшли до чергової частини, та ін.¹

Даючи в цілому оцінку Положення про чергову частину 1978 р., зазначимо, що воно містило велику кількість зразків документів, які заповнювалися черговим чергової частини, інструкцій з порядку проведення різних напрямків діяльності, а також правил ведення оперативних та робочих карт, планів і схем, тобто фактично було довідником щодо роботи чергового наряду.

Серед відомчих нормативно-правових актів, які відігравали важливу роль у правовій регламентації діяльності чергової служби, першорядне значення належало Наказу МВС СРСР «Про заходи щодо вдосконалення діяльності чергових частин органів внутрішніх справ» від 1 липня 1986 р., що затвердив інструкції «З організації роботи чергової частини МВС союзної, автономної республіки, ГУВС, УВС крайоблмиськвиконкомів, УВСТ, ОБСТ», «З організації

¹ О мерах по дальнейшему совершенствованию деятельности дежурных частей органов внутренних дел : Приказ МВД СССР от 29.05.1978.

роботи чергової частини управління, відділу внутрішніх справ окружного виконкому, міської, районної Ради народних депутатів, лінійного відділу (відділення) внутрішніх справ на транспорті, відділення міліції». Ці документи чітко визначали типові дії чергової частини в різних ситуаціях і були спрямовані на підвищення ефективності їх діяльності. Вдосконалення правового регулювання чергової служби було викликано постановкою нових завдань перед органами внутрішніх справ: подальшого зміцнення правопорядку, посилення боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. У вирішенні цих завдань важливе місце відводилося черговим частинам органів внутрішніх справ. Наказ МВС СРСР 1986 р. приділяв особливу увагу підтримці високої готовності особового складу чергових частин до дій у складній обстановці, забезпеченню оперативного реагування на заяви і повідомлення про злочини та пригоди.

Інструкція «З організації роботи чергової частини відділу (відділення) внутрішніх справ» уточнювала статус чергової частини, вказуючи, що вона є структурним підрозділом управління, відділу внутрішніх справ, і закріплювала нові завдання. Зокрема, забезпечення введення ступенів готовності міськрайліноргану, здійснення контролю за своєчасністю вирішення заяв і повідомлень про злочини, підготовка службових нарядів, здійснення контролю за пересуванням іноземних транспортних засобів на території, що обслуговується, тощо. Основною ознакою роботи чергової частини називалася висока бойова готовність та оперативність. Такий характер завдань був зумовлений тим, що злочинність змінилась якісно, вона стала більш загрозливою, організованою, злочинці мали гарну технічну оснащеність¹.

Однак Інструкція не розкривала порядок дій чергового в найбільш типових ситуаціях. Неодноразово практичні працівники вказували на необхідність видання для чергового спеціального довідника, в якому містилися б відомості з усіх основних питань його роботи. У результаті відділом організації роботи та контролю за діяльністю чергових частин органів внутрішніх справ у 1987 р. було складено картотеку невідкладних дій щодо реагування на повідомлення про злочини, стихійні лиха та інші надзвичайні події, в якій перераховувалися невідкладні дії для чергового по 64 позиціях (під час крадіжки, вбивства, аварії літака тощо). Зазначимо, що передбачені картотекою дії чергового наряду не були вичерпними, оскільки залежно від того, як складалася обстановка, оперативний черговий або

¹ О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей органов внутренних дел : Приказ МВД СССР от 01.07.1986.

його помічник повинні були вжити додаткових, не передбачених картотекою кваліфікованих заходів.

В умовах ускладнення оперативної обстановки та різкого зростання протиправних явищ у країні роль чергових частин ОВС у боротьбі зі злочинністю особливо зростала. Перевіркою організації роботи чергових частин, проведеною в 1987 р., було виявлено істотні недоліки: чергові зі своїми обов'язками справляються незадовільно; не житий бюрократизм; допускаються порушення законності; під час розгляду з доставленими правопорушниками численні факти грубих професійних помилок; допускаються втечі з-під охорони і загибель затриманих. Основна проблема полягала в тому, що технічні засоби, наявні в чергових частинах, не відповідали необхідним вимогам. Потрібна була докорінна технічна перебудова чергових частин із застосуванням у практиці їх діяльності новітніх науково-технічних засобів, а отже, і перегляд невідкладних дій чергового. Однак основною причиною численних недоліків називалася втрата почуття особистої відповідальності деяких керівників.

Більше того, перевірки відзначали, що в багатьох органах штатні чергові частини не були створені. У результаті 5 вересня 1989 р. МВС СРСР було видано Наказ «Про підвищення ефективності діяльності чергових частин», який зобов'язував ужити дієвих заходів для поліпшення роботи чергових частин, підвищити їх роль у забезпеченні надійної охорони громадського порядку, провести до 1 квітня 1990 р. технічне дооснащення, ремонт приміщень чергових частин, транспорту, засобів зв'язку¹.

Висновок

У цій статті розглянуто, зрозуміло, не всі нормативні акти, які регламентували створення і вдосконалення чергової служби міліції. Тут перераховано лише основні з них, ухвалення яких призвело до значних змін організаційної структури чергової служби, її структурних елементів. Викладене вище дозволяє сказати, що постійне накопичення досвіду реалізації функції чергової служби сприяло правовому закріпленню основних напрямків її діяльності, що дозволило їх систематизувати. Правове регулювання діяльності чергової служби здійснювалося системою нормативних актів, серед яких основне місце займали відомчі акти. Специфічними особливостями правового регулювання діяльності чергової служби є високий ступінь нормативного опосередкування їх компетенції, процедури реалізації наданих повноважень. Протягом розглянутого періоду

¹ О повышении эффективности деятельности дежурных частей : Приказ МВД СССР от 05.09.1989.

зберігалася необхідність у виданні консолідованого акта з організації діяльності чергових частин системи органів внутрішніх справ.

Список бібліографічних посилань: 1. Кардашов А. И. Правовые и организационные основы деятельности дежурной службы органов внутренних дел (милиции) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 1995. 28 с. 2. Червяков Н. Н. Проблемы совершенствования ведомственного нормотворчества (на материалах МВД РФ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2000. 22 с. 3. Министерство внутренних дел 1902–2002. Исторический очерк / под общ. ред. Р. Г. Нургалиева. М. : Объединенная редакция МВД России, 2004. 648 с. 4. Плохотнюк В., Кийко В. Командный пункт милиции. Советская милиция. 1975. № 8. С. 14–18.

Надійшла до редколегії 21.06.2020



Halkin D. V., Halkina O. M. Organizational and Legal Principles of Soviet Militia Dispatch Center's Functioning during 1969–1991

The normative and legal provision, organization and activity of militia dispatch centers of Soviet Ukraine in 1969–1991 have been studied.

Various forms, methods and directions of activity of militia dispatch centers in 1961–1991 have been analyzed; and the activity of the militia in ensuring the protection of public order and the fight against crime has been reconsidered. The author has characterized the functions of militia dispatch centers, which were performed by them in the period from 1969 to 1991. The peculiarities of personnel and logistical provision of the militia dispatch centers in the specified historical period have been highlighted.

The analysis of archival materials has demonstrated that the implementation of the function of the dispatch center was associated with the implementation of an increased number of tasks. However, the combination of the duties of a duty officer with performing the duties in another position led to the overburdening of a militiaman, which had a negative impact on law enforcement activity.

Improving the organizational forms of the Soviet militia dispatch centers was carried out in several areas: 1) the creation of regular police units in all militia agencies, the number of which depended on the population, as well as changes in the operative situation; 2) increase in the number of regular shifts; 3) bringing the premises, equipment and logistics of dispatch centers in line with the established requirements; 4) the introduction of additional structures within dispatch centers, caused by an increase in the workload on dispatch centers as a result of the growth in crime rates; 5) increase of requirements to personnel of dispatch centers.

In terms of reforming the law enforcement system, miscalculations and mistakes of the past years should be avoided. The specifics of dispatch centers' activity is that it represents the interests of all services, combines the goals and objectives of public order, prevention and detection of crimes, as well as coordinates their actions in case of emergencies. The efficiency of crime detection, assistance to victims and detention of perpetrators depends on the effective organization of interaction between services and units.

Thus, the creative use of obtained experience to improve the activities of the dispatch centers of internal affairs agencies will to some extent avoid mistakes and miscalculations made in previous historical periods.

Key words: militia, police dispatch centers, a militiaman, staffing, personnel, regular office staff, staffing policy, legal regulation.



УДК 94(477)«1917–1918»

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.02>


Ігор Альбертович Логвиненко,

*кандидат історичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра теорії та історії держави і права (завідувач);*

 <https://orcid.org/0000000315054418>,
e-mail: igor_logv@ukr.net;

Євгенія Сергіївна Логвиненко,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра конституційного і міжнародного права (доцент);*

 <https://orcid.org/0000-0002-7687-843X>,
e-mail: evgeniyalogvinenko11@gmail.com.

УКРАЇНСЬКО-РОСІЙСЬКІ ВЗАЄМВІДНОСИНИ В 1917–1918 РОКАХ: УРОКИ ІСТОРІЇ

Проведено порівняльний аналіз українсько-російських взаємовідносин доби Української Центральної Ради та сучасного періоду. Показано характер та ідеологічне підґрунтя стійких тенденцій у політиці Росії стосовно України. Визначено схожість у підходах російської центральної влади до так званого «вирішення українського питання». Показано сутність російського шовінізму в розумінні права нації на самовизначення.

Ключові слова: українсько-російські відносини, Українська Центральна Рада, Українська Народна Республіка, Раднарком Росії, держава Україна, Російська Федерація, російський шовінізм, «руський мир».

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Історія українського державотворення переконливо засвідчує, що протягом багатьох століть українці відстоювали своє право на самостійне, незалежне життя, яке можливе лише за умов створення власної держави. Неодноразові спроби проголошення та розбудови національної держави зазнавали невдач, передусім через недостатню згуртованість української нації, яка у вирішальні моменти історії через низку об'єктивних і суб'єктивних причин виявилася неспроможною захистити від зовнішніх агресорів свої здобутки та насамперед право на власне державотворення. От і сьогодні Українська держава переживає надзвичайно складні часи – анексія Російською Федерацією Криму, подальша її військова агресія на сході країни, створення

на окупованих територіях Донецької та Луганської областей маріонеткових проросійських псевдореспублік «ДНР» та «ЛНР», де активно пропагується шовіністична ідеологія так званого «руського миру». Через неоголошену війну Росії проти України постала реальна загроза існуванню національної держави. Саме тому захист від зазіхань «руського миру» – невідкладне першочергове завдання влади та суспільства в цілому. Нині дуже важливо враховувати досвід минулого, зокрема історію державотворення 1917–1921 років, коли так само, як і сьогодні, Росія, керована більшовиками, публічно визнавала «право націй на самовизначення, аж до відокремлення», а на практиці проводила жорстку політику, спрямовану на встановлення підконтрольної радянської влади в Україні та приєднання її території.

Показовою є історія діяльності Центральної Ради, коли через недооцінку зовнішньої загрози, переоцінку власних сил, утопічність ідеологій тогочасні політичні діячі не зуміли консолідуватися і захистити Українську Народну Республіку від посягань Радянської Росії. Отож уроки історії повчальні. Вони свідчать, що доля держави багато в чому залежить від здатності лідерів нації визначати першочергові завдання та приймати правильні, своєчасні рішення щодо їх виконання. Саме тому досвід українсько-російських взаємовідносин 1917–1918 років має враховуватися сучасними вітчизняними політиками, оскільки чимало проблем, які постали перед Українською державою, багато в чому схожі з тими, що свого часу довелося вирішувати керманичам УНР.

Стан дослідження проблеми

Українська революція 1917–1921 років має чималу історіографію. У роботах О. Гавриленка, С. Кульчицького, В. Литвина, Є. Логвиненко, О. Мироненка, В. Мицика, Р. Пирога, О. Реєнта, А. Решодька, О. Рубльова, В. Солдатенка та ін. достатньо повно висвітлені особливості національного державотворення революційного періоду. Не залишалися поза увагою науковців і питання, пов'язані з українсько-російськими взаємовідносинами в 1917–1918 роках. Залежно від авторських завдань визначалися певні пріоритети в дослідженнях. Так, українсько-російські відносини здебільшого розглядалися крізь призму або військово-політичної діяльності Центральної Ради, або боротьби за право українців на самовизначення та державотворення. Такий підхід дозволив історикам, історикам права не лише всебічно висвітлити окремі події та факти стосунків керманичів УЦР з російською центральною владою (Тимчасовим урядом, Раднаркомом Росії), а й чітко визначити характер цих відносин, аргументовано показати, яке місце посідала Україна у планах тогочасної Росії, причинах українсько-російської війни тощо. Доробок вітчизняних науковців дозволяє провести історичні паралелі із сьогоденням і показати характер

та ідеологічне підґрунтя стійких тенденцій у політиці Росії стосовно України.

Мета і завдання дослідження

Зважаючи на вищевикладене, *метою* статті є дослідити в історичній ретроспективі, порівнюючи періоди революційних змін доби Центральної Ради та сьогодення, особливості формування основ політики Росії стосовно України, розкрити характер і сутність ідеології «руського миру». Мета зумовила конкретні *завдання*: здійснити історіографічний аналіз і розкрити ступінь наукової розробки проблематики дослідження; показати сутність російського шовінізму в розумінні права націй на самовизначення; надати порівняльну характеристику українсько-російських відносин доби УЦР і сучасного періоду та дати їм правову оцінку.

Наукова новизна дослідження

Уперше в історико-правовій науці проведено порівняльний аналіз зовнішньої політики доби Центральної Ради та сучасного періоду. Визначено схожість у підходах російської центральної влади до так званого «вирішення українського питання», розкрито сутність «великодержавного» російського шовінізму, ідеології «руського миру».

Виклад основного матеріалу

На початок Лютневої революції 1917 р. до складу Російської імперії входило понад 80 % українських земель. Зречення російського самодержця Миколи II від влади підштовхнуло так звані «національні окраїни імперії», серед яких була і Україна, до активної політичної боротьби. Так, уже 7 березня 1917 р. в Києві була створена Центральна Рада, яка стала основою об'єднання національно-патріотичних сил в Україні [1, с. 14–15].

За ініціативи голови УЦР М. Грушевського було ухвалено політичну програму, яка зводилася до вимоги «широкої національно-територіальної автономії України у складі Російської федеративної, демократичної республіки» [1, с. 16; 2, с. 154]. Ці політичні домагання знайшли підтримку українства, і 10 червня 1917 р. Центральна Рада ухвалила I Універсал, який проголошував автономію України [3, с. 219–224; 4, с. 209–212]. Практичне втілення автономії покладалося на сформований 15 червня 1917 р. Генеральний Секретаріат УЦР, який фактично перебрав на себе повноваження уряду [5, с. 86]. Події в Україні викликали гостру негативну реакцію Петрограда. Так, 13 червня 1917 р. Юридична нарада при Тимчасовому уряді, яку очолював Ф. Кокоскін, підготувала офіційну відповідь Петрограда на заяву Центральної Ради щодо автономії України та ухваленого нею I Універсалу. У документі засуджувалось «самочинне проголошення автономії України». Ухвалення Універсалу називалося «актом

відкритого заклону, який загрожує державній єдності Росії та наносить тяжкий удар російській демократії в момент напруженої її боротьби за закріплення великих завоювань революції». Також підкреслювалося, що центральна влада не визнає «за так званим Універсалом українського народу будь-яку силу», та висловлювалася «тверда впевненість» у тому, що «віддана російській революції більшість українського народу його рішуче відкине» [6, с. 43].

Таку позицію Тимчасового уряду стосовно України підтримали делегати I Всеросійського з'їзду Рад робітничих і солдатських депутатів. Загальноросійські політичні партії ухвалювали відповідні резолюції, де засуджували дії Центральної Ради, спрямовані на здобуття автономії України. Лише лідер більшовиків Володимир Ленін публічно заявив про підтримку українських домагань, які охарактеризував як «найскромніші та найзаконніші» [1, с. 27; 5, с. 96]. Як показали подальші події, більшовики таким способом переслідували власні політичні інтереси – завоювання авторитету українців та зміцнення місцевих осередків своєї партії, які спочатку приховано, а потім відкрито протидіяли національно-патріотичним силам у справі розбудови національної державності.

Отже, прагнення українського народу самостійно творити своє життя вкрай негативно сприймалося російським політикумом, який виступив «єдиним фронтом» проти Центральної Ради.

Заклики Петроградського уряду відкласти вирішення «українського питання» до скликання Всеросійських Установчих Зборів Центральна Рада проігнорувала. Побожуючись, що практичне втілення автономії може спричинити послаблення в Україні центральної влади, а українізація військових може призвести до розвалу Південного та Південно-Західного фронтів, Тимчасовий уряд вирішив відрядити до Києва свою делегацію та шляхом переговорів із керманічами Ради досягти вигідного для себе «компромісу» [5, с. 96–98]. На жаль, керівники Ради не мали твердої державницької позиції під час переговорів і пішли на суттєві поступки Петрограду. 3 липня 1917 р. Центральна Рада ухвалила II Універсал, який фактично повторював основні положення договору між УЦР та делегацією Тимчасового уряду [1, с. 28].

За II Універсалом до скликання Всеросійських Установчих Зборів Центральна Рада відмовлялася від самочинного здійснення автономії, водночас у згоді з національними меншинами мала підготувати проекти законів про автономний устрій України для внесення на розгляд Установчих Зборів. Рада зобов'язувалася поповнити свій склад представниками національних меншин та обрати новий склад Генерального Секретаріату, який у разі затвердження його Петроградом мав стати «носієм найвищої краєвої влади Тимчасового уряду на Україні» [3, с. 278–284; 7, с. 347–348].

Отже, історія ухвалення II Універсалу переконливо показує, що соціалістична більшість УЦР виявилася не готовою до самостійного національного державотворення. «Інтернаціоналізм» у психіці та «малоросійство» у свідомості переважної більшості тогочасних вітчизняних політиків стали нездоланною перешкодою на шляху створення власної держави у червні–липні 1917 р.. До того ж російський політикум категорично не сприймав українські домагання автономії, оскільки вважав не можливим існування українських земель поза межами Російської імперії (з вересня 1917 р. – республіки).

Унаслідок Жовтневого державного перевороту в Петрограді до влади прийшли більшовики, які сформували новий революційний уряд – Раду Народних Комісарів (Раднарком) на чолі з В. Леніним [8, с. 226–227]. Більшовики, які до перевороту висловлювали підтримку українству в його домаганнях автономії, тепер кардинально змінюють свою політику. Демагогічно прикриваючись гаслом про право націй на самовизначення, Раднарком через більшовицькі організації в Україні спочатку намагався організувати проведення I Всеукраїнського з'їзду Рад, який мав «мирним шляхом» переобрати Центральну Раду, зробити її більшовицькою. Саме така новообрана Рада мала проголосити радянську владу в Україні та визнати зверхність Петроградського уряду. Свій задум Раднаркому вдалося реалізувати лише частково. I Всеукраїнський з'їзд Рад у Києві повністю підтримав Центральну Раду. Однак більшовицькі делегати перебралися до Харкова, де 11–12 грудня 1917 р. провели свій «I Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, солдатських та частини селянських депутатів», який проголосив радянську владу в Україні. Наступним кроком було проголошення радянської УНР та формування її уряду – Народного Секретаріату. Так на сході України було створено зручний плацдарм, через який радянська Росія почала військовий наступ на Київ.

Більшовицькі лідери були переконані, що існування радянської влади в Росії не можливе без України. Так, виступаючи перед агітаторами-комуністами, Л. Троцький наголошував на неприпустимості виходу України зі складу Російської держави, оскільки, на його переконання, «без українського вугілля, заліза, руди, хліба, солі, Чорного моря Росія існувати не може, вона задихнеться, а з нею і радянська влада і ми з вами... задля досягнення встановленої мети усі засоби однаково хороші... Україна повинна бути нашою, і нашою вона буде тільки тоді, коли буде радянською» [9, с. 35–36].

Раднарком Росії надавав чималу фінансову підтримку більшовицьким організаціям в Україні. Член Київської організації РСДРП(б) Ф. Гнеповський згадував, що лише у грудні 1917 р. українські більшовики отримали 3 млн 200 тис. карбованців. Цікавим є той факт, що саме в цей час Центральна Рада просила у Петрограда 500 тис. карбованців для стабілізації фінансової системи й економіки на той час

вже проголошеної Української Народної Республіки. Варто зазначити, що цей запит було зроблено в умовах війни, коли радянські війська вже захоплювали українські території. Звісно, що Раднарком залишив поза увагою всі звернення та прохання УЦР [10, с. 93].

Відсутність у тогочасних українських політиків твердої державницької позиції, на думку І. Лисяка-Рудницького, пояснювалась тим, що в порівнянні з іншими східноєвропейськими націями «процес кристалізації модерної нації відбувався на Україні з помітним запізненням». Якщо в поляків, чехів становлення нації передувало досягненню політичної незалежності, то проблема державного будівництва постала перед українцями в той час, коли «вони тільки почали виходити з умов аморфної етнічної маси». Саме ці обставини навесні–восени 1917 р., на переконання дослідника, обумовлювали невисокий рівень національної свідомості мас, кадровий дефіцит керівників-державців, брак необхідного політичного досвіду в лідерів нації та різне їх бачення майбутнього устрою України [11, с. 11].

В українській політиці сформувалися дві альтернативні концепції національної державності – «федералістична» і «самостійницька». У березні–листопаді 1917 р. соціалістична більшість УЦР на чолі з М. Грушевським уважала, що національний політикум має поставити собі за мету входження України до «всесвітньої федерації». Голова Центральної Ради писав: «Всеукраїнська федерація для нас не є чимось особливо цінним... ми хочемо федерації всесвітньої» [12, с. 89]. Очільник Генерального Секретаріату В. Винниченко був переконаний, що першим кроком на шляху до омріяної мети є створення нового загальноросійського федеративного уряду, до складу якого мали увійти представники всіх національних окраїн колишньої Російської імперії незалежно від їх політичних поглядів та партійних уподобань [1, с. 41–42]. Безперечно, це була утопічна ідея, проте в листопаді та на початку грудня це питання було одним із центральних на засіданнях Генерального Секретаріату і Малої Ради.

Історія ухвалення III Універсалу і його зміст свідчили про неспроможність соціалістичної більшості Ради вчасно приймати вагомі політичні рішення, адже документом, з одного боку, проголошувалась Українська Народна Республіка, де «вся влада творити лад» на українських землях «належить» Центральній Раді та Генеральному Секретаріату, а з іншого – заявлялось про збереження федеративного зв'язку з Росією [6, с. 55–57]. Уважаючи, що після Жовтневого перевороту в Петрограді Україна мала всі можливості здобути повну незалежність, І. Лисяк-Рудницький цілком слушно назвав III Універсал «анахронізмом уже в момент його прийняття» [11, с. 12].

Лише з проголошенням радянської влади в Харкові і початком наступу військ радянської Росії на Київ керманічі Ради усвідомлюють необхідність самостійного державотворення, але час було втрачено.

Війська Раднаркому швидко просувалися до Києва. На всі заклики та звернення українських урядовців до Петрограда пояснити причини військового вторгнення та припинити агресію відповідь була одна – радянська Росія не воює з Центральною Радою, а «війна йде між двома УНР – харківською та київською» [13, с. 171].

З ухваленням Радою 9 січня 1918 р. IV Універсалу розпочався самостійницький етап національного державотворення. Українська Народна Республіка проголошувалася самостійною, вільною, незалежною, суверенною державою українського народу [4, с. 217–221]. Створювався новий уряд (Рада Народних Міністрів) та визначалося його найголовніше завдання – «вичищення» Української держави від «насланих з Петрограду насильників, які топчуть права Української Республіки» [4, с. 219]. Попри загальну небезпеку всередині УЦР не було єдності, внутрішньопартійні протиріччя та чвари не вщухали, вузькопартійні інтереси превалювали над загальнодержавними, що позначилося насамперед на вирішенні аграрного та робітничого питань. Це призвело до втрати авторитету Центральної Ради серед українства. Зрозуміло, що такий національний парламент не міг ефективно протидіяти російській агресії.

Наприкінці січня 1918 р. війська Раднаркому Росії захопили Київ, а Центральна Рада виїхала зі столиці в напрямі Житомира. Чим обернулося для українців перебування під «ноюю радянською владою», повідомляє І. Мазепа: «... тисячі й тисячі українців загинули в цю добу першої навали на Україну московських окупантів..., в багатьох місцях, куди приходили російські більшовики вони не тільки нищили українські “Просвіти”, бібліотеки, школи, але заарештовували й тисячами розстрілювали людей, що говорили по-українському, або просто мали при собі які-небудь посвідки, написані українською мовою» [14, с. 52].

Нерішучість керманів Ради та їх інертність у вирішенні нагальних загальнонаціональних та державних проблем стали основними причинами, що призвели до політичної поразки УЦР. 28 квітня 1918 р. німецьке командування вчинило обшук депутатів та заявило про розпуск українського парламенту. Показовою була спроба Центральної Ради врятувати ситуацію ухваленням наступного дня Конституції Української Народної Республіки, але було запізно, час втрачено [15, с. 38].

Висновки

Історія українсько-російських взаємовідносин 1917–1918 рр. почалася. Сьогодні, як і сто років тому, Українська держава змушена відстоювати свою незалежність. Захоплення Росією Криму та подальше її військово вторгнення на сході нашої країни, широкомасштабна інформаційна війна проти України, пропаганда так званого

«руського миру» тощо – це наслідок непримиримої шовіністичної політики Росії. Ця політика не нова, вона багато в чому повторює те, що було в період Української Революції. Зокрема, утворення на сході України маріонеткових псевдореспублік «ДНР» та «ЛНР», через які Російська Федерація де-факто розпочала військову агресію проти України. Усі звинувачення про ігнорування Росією норм міжнародного права, порушення європейської системи колективної безпеки та заклики і звернення лідерів багатьох країн світу, серед яких США, Велика Британія, Франція, Німеччина, Польща та ін., припинити військове втручання в Україні, президент Російської Федерації В. Путін категорично відкидає. Не визнаючи факт агресії, він заявляє про невтручання у внутрішні справи Української держави, де начебто йде громадянська війна. Ігноруючи дійсність, він заявляє про політичний та військовий конфлікт «української влади ДНР-ЛНР» та «націоналістичної київської влади» [16]. Як бачимо, пропаганда та агресивність «руського миру» сьогодні схожа з більшовицькою 1917–1918 рр., в основі якої є демагогія, бажання дезорієнтувати населення, свідоме перекручування фактів і відверта брехня.

Історія українсько-російських взаємовідносин 1917–1918 рр. є показовою для сучасних українських політиків. Одна з основних причин, через яку не вдалося відстояти Українську Народну Республіку, – це відсутність необхідної консолідації національних політичних сил у вирішенні нагальних державних справ (розбудови власних збройних сил, своєчасного вирішення економічних і соціальних проблем, ефективності роботи державних органів влади тощо). Сьогодні також відсутня єдність політичних партій і блоків. Часто депутати відстоюють корпоративні чи вузькопартійні, а часом і власні суто меркантильні інтереси, а загальнодержавні рішення приймаються із запізненням, що негативно впливає не лише на авторитет центральної влади серед громадян, а й на імідж України на міжнародній арені. Отже, необхідно зробити відповідні уроки з минулого задля уникнення помилок сьогодні, коли Українська держава відстоює незалежність у протистоянні з небезпечною путінською, по суті, імперською Росією.

Список бібліографічних посилань: 1. Логвиненко И. А. Политическая деятельность Украинской Центральной Рады. Глобино : Полиграфсервис, 2000. 96 с. 2. Грушевський М. С. Про старі часи на Україні. Коротка історія (для першого початку). Київ, 1919. 160 с. 3. Винниченко В. Відродження нації. Частина І. Київ ; Відень, 1920. 349 с. 4. Історія держави і права України : практикум / за ред. М. Ю. Бурдіна. Харків : ФОРМ Бровін О. В., 2017. 444 с. 5. Дорошенко Д. І. Історія України 1917–1923 рр. : в 2 т. Київ : Темпора, 2002. Т. 1. Доба Центральної Ради. 320 с. 6. Національні відносини в Україні у ХХ ст. : зб. документів і матеріалів /

упоряд.: М. І. Панчук (керівник), І. А. Гошуляк, С. С. Діброва та ін. ; редкол.: І. Ф. Курас (голова), М. І. Панчук, Р. Я. Пиріг, Л. П. Польовий ; Ін-т нац. відносин і політології НАН України. Київ : Наук. думка, 1994. 558 с.

7. Історія державності України : експеримент. підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. Харків : Одиссей, 2004. 608 с. **8.** Литвин В. М. Україна: доба війн і революцій (1914–1920 рр.). Київ : Альтернативи, 2003. 488 с. **9.** Животко А. Як Совітська Москва завоювала Україну? Львів, б.р. 47 с. **10.** У дні Жовтня: спогади учасників боротьби за владу Рад на Україні / упоряд. Т. М. Колішер. Київ : Політвидав України, 1987. 580 с. **11.** Лисяк-Рудницький І. Історичне есе : в 2 т. Київ : Основи, 1994. Т. 2. 573 с. **12.** Грушевський М. С. Україна окремішна. *Дзеїн*. 1991. № 4. С. 86–90. **13.** Винниченко В. Відродження нації. Частина II. Київ ; Відень, 1920. 328 с. **14.** Мазепа І. Україна в огні й бурі революції. Київ : Темпора, 2003. 608 с. **15.** Логвиненко І. А. Конституція УНР 1918 року: історія розробки, прийняття та оцінки в історіографії. *Право і безпека*. 2017. № 1 (64). С. 35–39. **16.** Доклад Немцова: Путин. Война // Українська правда : сайт. 12.05.2015. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2015/05/12/7067579/> (дата звернення: 01.05.2020).

Надійшла до редколегії 04.05.2020



Lohvynenko I. A., Lohvynenko Ye. S. Ukrainian-Russian Relationship in 1917-1918: History Lessons

The author has carried out a comparative analysis of Ukrainian-Russian relationship between the days of the Ukrainian Central Rada and the modern period. The character and ideological basis of stable tendencies in Russia's policy towards Ukraine have been demonstrated. The similarity in the approaches of the Russian central government to the so-called "solution of the Ukrainian issue" has been determined; the essence of Russian chauvinism in understanding the right of nations to self-determination has been demonstrated. The causes and consequences of the war between Soviet Russia and the Ukrainian People's Republic have been analyzed. The author has determined the main significant, fateful mistakes of the leaders of the Central Rada within relations with the People's Commissar of Russia, which led to the loss of authority and support of the Ukrainian people for national power and, as a consequence, the collapse of the Ukrainian People's Republic. The nature and essence of the ideology of the so-called "Russian world" have been revealed. It has been concluded that the history of Ukrainian statehood in 1917-1918 is instructive in many aspects, since it shows that one of the main reasons for the defeat of the Ukrainian Central Rada, which ultimately failed to defend the Ukrainian People's Republic, was the lack of necessary consolidation of national political forces in solving urgent state affairs (creation and development of own army, timely solution of social, economic problems, efficiency of work of legislative and executive agencies, etc.). It has been noted that the challenges currently facing the Ukrainian state – Russia's annexation of Crimea, the invasion of its troops in the East, the information war, the propaganda of the so-called "Russian world", etc. – are not new. In many ways, they repeat what happened in 1917-1918. In particular, the proclamation of puppet pseudo-republics "DNR" and "LNR"

in the East of Ukraine, through which Russian troops de facto launched the war against Ukraine. That is why modern Ukrainian politicians need to learn the lessons from the past. Nowadays, when Ukraine is defending its independence from Russia, Ukrainian statesmen and politicians must abandon their narrow party and self-interests and work together to protect national achievements from the encroachments of the "Russian world", the most important of which is the state of Ukraine.

Key words: Ukrainian-Russian relations, Ukrainian Central Rada, Ukrainian People's Republic, Soviet People's Commissar of Russia, state of Ukraine, Russian Federation, Russian chauvinism, "Russian world".




УДК 340.1

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.03>

Дмитро Вікторович Слинко,

*доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра теорії та історії держави і права;*

 <https://orcid.org/0000-0001-7960-615X>,
e-mail: dimasdv1974@ukr.net;

Лідія Іванівна Каленіченко,

*доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра теорії та історії держави і права;*

 <https://orcid.org/0000-0003-4068-4729>,
e-mail: kalenichenkolida@gmail.com

ПРИНЦИПИ СТАДІЙ ЮРИДИЧНОГО ПРОЦЕСУ

Проведено теоретичне дослідження розвитку уявлень у правничій науці щодо принципів юридичного процесу. Здійснено аналіз юридичної літератури та відповідного нормативно-правового матеріалу. Виокремлено такі принципи стадій юридичного процесу, як принцип письмової форми закріплення, принцип правової кваліфікації, принцип засвідчення результату, принцип строковості (терміновості). Надано характеристику та розкрито зміст цих принципів.

Ключові слова: юридичний процес, процесуальна діяльність, принципи права, принципи юридичного процесу, принципи стадій юридичного процесу.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Юридичний процес, як і кожне явище правової дійсності, має певну систему координат. Роль цих координат виконують принципи юридичного процесу, які обумовлюють його мету, сутність і завдання в юридичній діяльності. Саме процесуальні принципи вказують вид і зміст процесу, зумовлюють його єдність та визначають правову досконалість процесуальної форми. Водночас проблема принципів процесу є однією з найбільш суперечливих та малодосліджених. Як наслідок, у правничій літературі відсутня єдність поглядів щодо їх поняття. Також немає опису статичної і динамічної структури системи процесуальних принципів, не досліджена їх взаємодія, не вирішене питання про місце і роль кожного з принципів у межах їх загальної системи. Крім того, не вирішені проблемні питання, пов'язані з недоліками щодо реалізації вимог системи принципів на різних стадіях процесу.

Стан дослідження проблеми

У правничій літературі питання принципів юридичної діяльності та галузевих процесуальних принципів досліджували такі вчені, як А. В. Андрушко, С. О. Волосенко, О. Ф. Воронов, О. І. Галаган, С. Д. Гусарев, В. А. Кройтор, І. В. Міннікес, Р. В. Міліціанов, С. З. Опотяк, С. В. Потапенко, М. М. Садовський, С. І. Саєнко, В. М. Семенов, Г. П. Тимченко, О. В. Шаган, М. В. Фігель, С. Я. Фурса, М. М. Ясинок. У свою чергу, проблематика принципів процесуального процесу досліджувалася у працях І. В. Атаманчука, В. М. Баландіна, В. М. Горшеньова, Н. О. Грешної, О. Г. Лук'янової, А. І. Ляхової, С. М. Олейникова, А. Г. Павлушиної, О. В. Фатхутдінової. Проте складові узагальненої системи принципів юридичного процесу поки що залишаються поза увагою вчених – теоретиків права.

Мета і завдання дослідження

У зв'язку з указаним вище автори поставили за *мету* дослідити і проаналізувати складові елементи системи принципів юридичного процесу. Зазначена мета конкретизується в таких *завданнях*: систематизувати і переглянути існуючі наукові уявлення щодо принципів юридичного процесу, розкрити їх юридичну природу і зміст.

Наукова новизна дослідження

Здійснено класифікацію принципів юридичного процесу за їх дією в системі права. Обґрунтовано, що, по-перше, з урахуванням організаційних особливостей специфіки засобів і методів здійснення процесуальної діяльності на окремих її стадіях можливо виокремити принципи стадій юридичного процесу як складову системи його принципів; по-друге, надається характеристика та розкривається їх зміст.

Виклад основного матеріалу

У загальній теорії права термін «принцип» використовується за звичай в етимологічному значенні як засада, вихідна позиція будь-якого явища (вчення, організації, діяльності тощо) [1, с. 75]. Як зазначає А. А. Пухтецька, поняття «принцип» широко використовується у правовій літературі країн континентальної Європи епохи Середньовіччя. Етимологічне походження цього терміна пов'язане з давньофранцузьким терміном «*principe*» і лат. «*principium*», які, у свою чергу, є похідними від лат. «*princeps*» [2, с. 8].

У сучасній правничій літературі, як правило, під принципами розуміють основні засади, вихідні положення, які відображають сутнісні властивості права [3, с. 22–27].

Загальні принципи права виступають основою будь-якої юридичної конструкції [4, с. 2–4]. Таким чином, принципи юридичного процесу є основою для дослідження такої конструкції, як юридичний процес, із точки зору системного підходу до його розуміння [5, с. 127].

Крім того, варто зауважити, що оскільки процесуальні принципи є складовою частиною системи принципів права, вони, безсумнівно, об'єктивно обумовлені відносинами, що склалися в суспільстві. Отже принципи юридичного процесу формуються в результаті вивіреної, аргументованої та обґрунтованої діяльності уповноважених суб'єктів, внаслідок пізнання закономірностей процесуальної діяльності. Таким чином, виступаючи основними нормативними положеннями, процесуальні принципи визначають структуру та суттєві ознаки процесу, його загальний зміст, побудову, природу, методи здійснення уповноваженими особами своїх повноважень [6, с. 66]. Внаслідок закріплення в нормах права принципи процесу набувають значення найбільш загальних правил діяльності учасників [7, с. 64–69]. Враховуючи наявність власних принципів, маємо право констатувати, що юридичний процес є самостійним правовим явищем.

Слід також зазначити, що принципи юридичного процесу: 1) виступають орієнтиром для сучасного процесуального законодавства; 2) відображають тенденції розвитку юридичного процесу; 3) є мірилом законності процесуальної діяльності уповноважених суб'єктів. Однак зауважимо, що навіть закріплення принципів процесу в нормативно-правових актах є лише способом їх випробування та основою для подальшого вдосконалення [8, с. 3–10]. До того ж процесуальні принципи знаходяться в тісній взаємодії, взаємному зв'язку, і кожен принцип виконує свою функцію, взаємодіючи з іншими принципами процесу.

На думку В. М. Горшенєва, принципи процесуальної діяльності слугують певними орієнтирами, показчиками, дотримання яких забезпечує нормальне та однакове здійснення традиційних і нетрадиційних юридичних процесів. Принципи юридичного процесу є особливою сукупністю об'єктивних і суб'єктивних начал, керівних ідей і пізнаних закономірностей, спрямованих на досягнення оптимальних варіантів будь-якої процесуальної діяльності [9, с. 153–154].

Констатуємо збільшення кількості процесуальних норм, необхідно відмітити, що це відбувається без урахування їх доцільності, якісної впорядкованості, гарантованості [10, с. 11–19]. Водночас без належної систематизації, пізнання існуючих зв'язків та взаємообумовленості принципів процесу відповідна якісна впорядкованість є неможливою [11].

Зауважимо, що дослідження принципів юридичного процесу в правничій літературі має, як правило, галузевий характер. У цих дослідженнях пропонується поділ процесуальних принципів за функціональною ознакою на принципи судоустрою (організаційні) та принципи судочинства (функціональні). Чіткого розмежування між цими принципами провести неможливо, оскільки їх розподіл має

формальний характер – один і той самий принцип може виступати і як принцип судоустрою, і як принцип судочинства [12, с. 28].

Доцільно, на наш погляд, використовуючи як критерій класифікації дію принципів юридичного процесу в системі права, виокремити його загальні та спеціальні принципи [5, с. 136].

Так, до загальних принципів юридичного процесу ми пропонуємо віднести принципи, спрямовані на розкриття сутності, характеру, природи юридичного процесу. На нашу думку, загальні принципи юридичного процесу відображають суттєві риси процесуальної діяльності, її основні форми; втілюють основні риси і цілі, загальні закономірності та специфічні особливості, властиві юридичному процесу. Зазначена група принципів відображає істотні закономірності процесуальної діяльності як комплексної системи. Загальні принципи юридичного процесу є визначальними для принципів, характерних для різновидів процесуальної діяльності та принципів, які притаманні стадіям цієї діяльності. До цієї групи ми пропонуємо віднести такі принципи, як: принцип законності; принцип поваги і дотримання прав особистості; принцип формальної процесуальної рівноправності; принцип процесуальної відповідальності та її невідворотності; принцип процесуальної справедливості; принцип гласності та відкритості; принцип поєднання публічних і приватних інтересів; принцип взаємної відповідальності держави та особи за порушення норм процесуального права; принцип здійснення юридичного процесу тільки уповноваженими суб'єктами; принцип наукової обґрунтованості та професіоналізму юридичного процесу.

До спеціальних принципів, на нашу думку, слід віднести принципи, які відображають функціональну спрямованість різновидів юридичного процесу та визначають організаційні особливості, специфіку засобів і методів здійснення процесуальної діяльності на окремих її стадіях.

Вважаємо, що за функціональною спрямованістю серед принципів юридичного процесу доцільно виокремити принципи установчої, правотворчої, правозастосовної, інтерпретаційно-правової та контролюючої діяльності.

Беручи до уваги організаційні особливості, специфіку засобів і методів здійснення процесуальної діяльності на окремих її стадіях, слід виокремити такі принципи стадій юридичного процесу.

Принцип письмової форми закріплення. Як правило, на будь-якій зі стадій юридичного процесу переважає письмова форма закріплення дій, що проводяться уповноваженими суб'єктами. Так, зі змісту ст. 184 КПК України зрозуміло, що клопотання про застосування запобіжного заходу може бути подане лише в письмовій формі та

його копія має бути вручена підозрюваному (захиснику)¹. Як зазначає А. М. Притула, доводити свої ризики слідчий може лише в письмовій формі, оскільки чинний КПК України не наділяє його правом виступу в суді, а також іншими процесуальними правами, наприклад, шляхом відкликання клопотання про обрання запобіжного заходу [13, с. 120].

Зазначимо також, що згідно з ч. 3 ст. 4–5 ГПК України всі судові рішення викладаються письмово в паперовій та електронній формах².

Принцип правової кваліфікації полягає в тому, що на кожній із стадій юридичного процесу здійснюється кваліфікація того правовідношення, з приводу якого вповноваженим суб'єктом проводиться процесуально-значуща діяльність. Наприклад, на стадії досудового розслідування кваліфікацію здійснює відповідний орган досудового розслідування та прокурор. Кваліфікація відображається в низці матеріалів кримінального провадження (зокрема в постановках, клопотаннях, обвинувальному акті тощо). Результатом досудового розслідування є прийняття рішення про закриття кримінального провадження або надіслання прокурором до суду обвинувального акта, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності чи клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру. В усіх цих письмових рішеннях, поряд з іншими обставинами, відображається відповідна кваліфікація злочину [14, с. 53].

Принцип засвідчення результату означає, що формальним та логічним завершенням стадії юридичного процесу є складання процесуального документа. Так, наприклад, висновки адміністративного суду на кожній стадії адміністративного судочинства набувають певної процесуально-правової форми судового акта [15, с. 157]. Адміністративно-процесуальне законодавство надає узагальнюючу назву таким актам – судові рішення [16, с. 100]. Залежно від виду юридичного процесу ці документи можуть бути різними. У кримінальному судочинстві згідно зі ст. 373 КПК України судові рішення, в якому суд вирішує обвинувачення по суті, викладається у формі вироку, а судові рішення, в якому суд вирішує інші питання, викладається у

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 07.05.2020).

² Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 07.05.2020).

формі ухвали¹. У свою чергу, ч. 1 ст. 4–5 ГПК України вказує, що господарські суди здійснюють правосуддя шляхом ухвалення обов'язкових до виконання на всій території України рішень, ухвал, постанов².

Принцип строковості (терміновості) стадії юридичного процесу передбачає необхідність обов'язкового встановлення та додержання строків здійснення процесуальних дій. Процесуальні строки виступають дієвим засобом, що сприяє забезпеченню швидкого розгляду юридичної справи та слугують гарантією захисту конституційних прав і свобод учасників юридичного процесу. Так, у кримінальному провадженні процесуальні строки закріплюються щодо всіх стадій, визначають їх тривалість та порядок проведення у межах цих стадій процесуальних дій і прийняття процесуальних рішень [17, с. 103]. Із метою додержання процесуальних строків законодавством передбачена відповідальність уповноважених суб'єктів за порушення строків, відведених для здійснення певної дії. Наприклад, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» безпідставне затягування або невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом, зволікання з виготовленням вмотивованого судового рішення, несвоєчасне надання суддею копії судового рішення для її внесення до Єдиного державного реєстру судових рішень є підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності³.

Висновки

Одним із суттєвих складових елементів системи принципів юридичного процесу виступають принципи стадії юридичного процесу.

До них, на нашу думку, слід віднести: 1) принцип письмової форми закріплення; 2) принцип правової кваліфікації; 3) принцип зазначення результату; 4) принцип строковості (терміновості). Саме зазначені принципи відображають організаційні особливості процесуальної діяльності, специфіку засобів і методів її здійснення на окремих стадіях.

¹ Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 07.05.2020).

² Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 07.05.2020).

³ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 07.05.2020).

Список бібліографічних посилань: 1. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Зерцало-М, 2001. Т. 2: Право. 548 с. 2. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання). Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. 87 с. 3. Гусарев С. Нормативні принципи юридичної практичної діяльності. *Право України*. 2005. № 8. С. 22–27. 4. Кожевников С. Н. Право публичное и частное. *Международное публичное и частное право*. 2005. № 2. С. 2–4. 5. Слинько Д. В. Юридичний процес: історія, теорія, практика : монографія. Харків : НТМТ, 2017. 415 с. 6. Теорія нотаріального процесу : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. С. Я. Фурси. Київ : Алерта ; Центр учб. літ., 2012. 920 с. 7. Цивільний процес. Академічний курс : підручник / за заг. ред. С. Я. Фурси. Київ : КНТ, 2009. 416 с. 8. Волосенко С. О. Правове значення принципів цивільного процесу. *Юриспруденція: теорія і практика*. 2006. № 1 (15). С. 3–10. 9. Теория юридического процесса / В. М. Горшенев, В. Г. Крупин, Ю. И. Мельников и др. ; под общ. ред. В. М. Горшенева. Харьков : Вища шк., 1985. 192 с. 10. Малько А. В. Ограничивающая функция юридического процесса. *Юриспруденция*. 1995. № 4. С. 11–19. 11. Максютин М. В. Теория юрисдикционного процесса / под ред. В. И. Авсеенко. М. : Моск. психол.-соц. ин-т, 2004. 199 с. 12. Мельников А. А., Полянский Н. Н., Савицкий В. М., Строгович М. С. Проблемы судебного права / под ред. В. М. Савицкого. М. : Наука, 1983. 224 с. 13. Притула А. М. Змагальність у кримінальному процесі як передумова справедливого суду. *Юридична наука*. 2014. № 8. С. 117–122. 14. Савченко А. В. Щодо питання про правову кваліфікацію кримінального правопорушення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 50–55. 15. Градовий В. Б. Зміст судового рішення в адміністративному судочинстві України. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 1. С. 157–165. 16. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посіб. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, Г. Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 152 с. 17. Басай В. Д. Процесуальні строки за новим кримінальним процесуальним кодексом України: поняття, види, порядок обчислення та додержання. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (1). С. 103–111.

Надійшло до редколегії 11.05.2020



Slynko D. V., Kalenichenko L. I. Principles of Stages of Legal Process

The author has carried out theoretical study of the development of ideas in legal science on the principles of legal process; has studied the etymological meaning of the term of “principle”. The analysis of legal literature and the corresponding normative and legal material has been carried out. It has been noted that the principles of legal process are formed as a result of verified, reasoned and substantiated activities of authorized entities after the cognition of the patterns of procedural activities. Using the action of principles of legal process in the legal

system as a criterion of classification, the author has singled out its general and special principles. The general principles of legal process include principles aimed at revealing the nature, character, nature of legal process. The special principles, in turn, include principles that reflect the functional orientation of the types of legal process and determine the organizational features, specifics of means and methods of carrying out procedural activities at its individual stages. Taking into account the organizational features, specifics of means and methods of carrying out procedural activities at its separate stages, such principles of stages of legal process as the principle of written form of consolidation, the principle of legal qualification, the principle of certification of result, the principle of urgency have been singled out. The author has provided characteristics and has revealed the content of these principles.

Key words: legal process, procedural activity, principles of law, principles of legal process, principles of stages of legal process.



**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС;
СІМЕЙНЕ ПРАВО; МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ НАПРЯМ
У СФЕРІ ПРИВАТНОГО ПРАВА**

УДК 347.634/.637

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.04>

Вікторія Юріївна Євко,

кандидат юридичних наук, доцент

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра цивільно-правових дисциплін;*



<https://orcid.org/0000-0001-5871-803X>,

e-mail: salvevika@yahoo.com

**ЗДІЙСНЕННЯ БАТЬКАМИ ДИТИНИ ЇЇ ПРАВА
НА СВОБОДУ ПЕРЕСУВАННЯ**

Проведено аналіз чинного законодавства України щодо здійснення права дитини на свободу пересування її батьками та практики його застосування. На підставі цього аналізу розроблено рекомендації щодо усунення суперечностей в чинних нормативно-правових актах, норми яких устанавлюють механізм реалізації права дитини на свободу пересування, з метою уникнення необґрунтованого обмеження цього права. Зроблено висновок, що у здійсненні батьками права дитини на свободу пересування державні органи частіше за все виходять із принципу рівності прав та обов'язків батьків у вихованні дитини, тоді як першочергове значення слід приділяти інтересам дитини. Деякі вимоги СК України створюють додаткові бюрократичні перешкоди й обмежують право дитини на свободу пересування. Крім того, важливими є винайдення балансу між інтересами дитини, її батьків та громадського порядку, а також фактор часу, який може як позитивно, так і негативно вплинути на відносини дитини з тим із батьків, хто не проживає з нею спільно.

Ключові слова: дитина, батьки, право на свободу пересування, державний кордон, право на виховання дитини, постійне місце проживання, перетинання кордону України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Кожна особа має право на свободу пересування. Відповідно до норм міжнародного права це право не залежить від віку особи та місця її проживання чи перебування, статі, громадянства, рівня освіти, фізичного й психічного розвитку.

Відповідно до ст. 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода

пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну¹.

Із точки зору приватного права зазначене право є особистим немайновим правом, яке кожен громадянин, за загальним правилом, вільно, на власний розсуд може здійснювати. Діти реалізують це право за допомогою батьків. Механізм здійснення батьками права дитини на свободу пересування встановлений нормами Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), Сімейного кодексу України (далі – СК України) та іншими нормативно-правовими актами. Сьогодні цей механізм насамперед покликаний забезпечити право батьків і дитини на безперешкодне спілкування між собою. Проте він дещо обмежує право дитини на свободу пересування.

Судова практика, зокрема, свідчить, що справи про надання дозволу на тимчасовий виїзд за кордон неповнолітньої дитини без згоди батька (матері) та справи про повернення дитини до постійного місця проживання в Україні вирішуються судами досить часто без урахування інтересів дитини.

Стан дослідження проблеми

Оскільки право на свободу пересування має подвійну природу – публічно-правову та приватно-правову – над дослідженнями проблем його реалізації працюють спеціалісти як публічного, так і приватного права, а також фахівці з теорії та історії права. Проте проблема здійснення саме дітьми та їх законними представниками права малолітніх та неповнолітніх на свободу пересування як у науці приватного, так і в науці публічного права досліджена недостатньо. Тим більше, що механізм здійснення батьками права дитини на свободу пересування є досить динамічним й останнім часом зазнав істотних змін. Теоретичні проблеми права на свободу пересування розглядали у своїх працях Ю. І. Миколаєнко [1], Ю. О. Фігель [2] та інші. Конституційно-правовому регулюванню права на свободу пересування були присвячені статті І. І. Голубки [3], І. В. Дудник [4], М. О. Любченко [5], І. В. Михайлишина [6] та ін. Цивільно-правові проблеми реалізації права на свободу пересування були предметом досліджень О. В. Кохановської [7], А. В. Красицької [8], О. О. Пунди [9], М. О. Стефанчука [10], Р. О. Стефанчука [11] та ін. Проте в зазначених напрацюваннях дослідники не приділили належної уваги особливостям механізму здійснення права дитини на свободу пересування її батьками.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 25.06.2020).

Мета і завдання дослідження

Метою нашої статті є аналіз чинного законодавства України щодо здійснення права дитини на свободу пересування та практики його застосування. Завданням статті є на підставі цього аналізу розробити рекомендації щодо усунення розбіжностей у чинних правових (законодавчих) актах, норми яких установлюють механізм реалізації права дитини на свободу пересування, з метою уникнення необґрунтованого обмеження зазначеного права.

Наукова новизна дослідження

У статті вперше було досліджено та проаналізовано основні аспекти механізму здійснення права дитини на свободу пересування.

Виклад основного матеріалу

Відповідно до ст. 313 ЦК України фізична особа має право на свободу пересування. Це право належить і дитині. В інтересах малолітніх, неповнолітніх фізичних осіб, які за віком або за станом здоров'я не можуть особисто здійснювати своє право на свободу пересування, їх право здійснюють батьки або інші законні представники¹.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. свобода пересування – це право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися територією України в будь-якому напрямі, в будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом².

Отже, проаналізувавши норми чинного законодавства, можна зробити висновок, що право дитини на свободу пересування складається з трьох повноважень:

1) права вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися територією України в будь-якому напрямі, в будь-який спосіб, у будь-який час;

2) права вільно залишати територію України;

3) права в будь-який час повернутися в Україну.

Однією зі складових права дитини на свободу пересування є її право вільно переміщатися територією України. Природно, що дитина на перших етапах свого життя навіть фізично не може самостійно

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.06.2020).

² Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 22.06.2020).

здійснювати це своє право. З огляду на це ч. 2 ст. 313 ЦК України встановлено, що фізична особа, яка не досягла чотирнадцяти років, має право пересуватися територією України лише за згодою батьків та в їхньому супроводі або в супроводі осіб, які уповноважені ними. Фізична особа, яка досягла чотирнадцяти років, має право на вільне самостійне пересування територією України і на вибір місця перебування¹. Зазначене положення конкретизується в інших нормативно-правових актах. Так, відповідно до п. 43 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту» від 18 лютого 1997 р. № 176 на міжміських маршрутах не дозволяється перевозити дітей віком до 14 років без супроводження дорослих². Водночас не вимагається, щоб в особи, яка супроводжує дитину, були наявними документи, що підтверджують вік дитини та наявність родинних стосунків із нею.

Подібне правило міститься й у пунктах 2.28 та 2.29 розділу 2 Наказу Міністерства транспорту та зв'язку України «Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України» від 27 грудня 2006 р. № 1196, відповідно до яких діти до 14 років допускаються до перевезення в пасажирських поїздах тільки в супроводі дорослих. Пасажир, який перевозить дитину до 14 років, повинен мати документ, що підтверджує вік дитини, і надавати його особам, які контролюють, під час посадки в поїзд та на шляху прямування. До того ж відповідно до п. 7.2 розділу 7 зазначеного Наказу посадка в поїзд дітей віком до 16 років здійснюється за пред'явленням документів, що посвідчують вік дитини (свідоцтва про народження дитини, нотаріально завіреної копії свідоцтва про народження дитини, паспорта одного з батьків, у якому є запис про дитину, паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для виїзду за кордон)³. Отже, під час посадки дитини в поїзд особа, яка її супроводжує, повинна мати, крім документів, які засвідчують вік дитини, також документи, що посвідчують родинні стосунки з нею.

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.06.2020).

² Про затвердження Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.1997 № 176 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176-97-п> (дата звернення: 22.06.2020).

³ Про затвердження Правил перевезення пасажирів, багажу, вантажобагажу та пошти залізничним транспортом України : Наказ М-ва транспорту та зв'язку України від 27.12.2006 № 1196 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0310-07> (дата звернення: 22.06.2020).

Іншим є порядок перевезення дітей повітряним транспортом. Відповідно до пунктів 3–6 підрозділу 2 розділу VIII Наказу Державної авіаційної служби України «Про затвердження Авіаційних правил України «Правила повітряних перевезень та обслуговування пасажирів і багажу»» від 26 листопада 2018 р. № 1239 діти можуть перевозитись як у супроводі, так і без супроводу дорослого пасажирів. За категорією «дитина, яка перевозиться без супроводу» можуть оформлюватись діти віком від 5 до 14 років у разі внутрішнього перевезення, діти віком від 5 до 16 років – у разі міжнародного перевезення, у разі трансферного перевезення, де є міжнародний сегмент, можуть оформлюватись діти віком від 5 до 16 років. Дитина, яка подорожує без супроводу, приймається до повітряного перевезення за умови заповнення батьками дитини або особами, які виконують їх обов'язки, відповідних належно оформлених документів та сплати послуг, установлених правилами авіаперевізника¹.

Отже, дитина віком до 14 років може переміщатися територією України в автобусах на міжміських маршрутах та поїздах тільки в супроводі дорослих. Водночас, якщо дитина подорожує повітряним транспортом, вона може перевозитись й без супроводу дорослого пасажирів. Крім того, не існує чітко встановленого переліку документів, які мають надаватися особам, які контролюють, під час посадки дитини в той чи інший транспортний засіб. Такий недолік нормативного регулювання може служити підставою для зловживань як з боку батьків дитини, так і з боку інших осіб у разі перевезення дитини територією України.

На сьогодні найбільш суперечливим є механізм здійснення права дитини вільно залишати територію України. У контексті сімейного права питання здійснення цього права найбільш гостре, оскільки досить часто здійснення одним із батьків права дитини, яка є громадянином України, вільно залишати територію України стає для другого з батьків предметом спекуляції. Законодавство України й досі не містить дієвого механізму запобігання цьому.

Водночас пунктами 1 та 2 ст. 3 Конвенції ООН про права дитини, ухваленої 20 листопада 1989 р. 44-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН, ратифікованої Постановою Верховної Ради Української РСР від 27 лютого 1991 р. № 789-ХІІ², передбачено, що в усіх діях стосовно

¹ Про затвердження Авіаційних правил України «Правила повітряних перевезень та обслуговування пасажирів і багажу» : Наказ Держ. авіаційної служби України від 26.11.2018 № 1239 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0141-19> (дата звернення: 22.06.2020).

² Про ратифікацію Конвенції про права дитини : Постанова Верховної Ради Української РСР від 27.02.1991 № 789-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/789-12> (дата звернення: 22.06.2020).

дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що працюють над питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини. Дитині забезпечується такий захист і піклування, які необхідні для її благополуччя, беручи до уваги права й обов'язки її батьків, опікунів чи інших осіб, які відповідають за неї за законом¹.

Порядок здійснення дитиною права вільно залишати територію України залежить від її віку. Фізична особа, яка досягла 16 років, має право на вільний самостійний виїзд за межі України. Фізична особа, яка не досягла 16 років, має право на виїзд за межі України лише за згодою батьків (усиновлювачів), піклувальників та в їхньому супроводі або в супроводі осіб, які уповноважені ними, крім випадків, передбачених законом (ст. 313 ЦК України)².

У СК України встановлено механізм здійснення батьками дитини її права на свободу пересування. Цей механізм насамперед покликаний забезпечити право кожного з батьків на спілкування з дитиною, проте він вкрай обмежує права самої дитини на свободу пересування. Так, правила ст. 157 СК України ставлять здійснення батьками права дитини вільно залишати територію України залежно від:

- місця проживання дитини (з матір'ю чи батьком), підтвердженого рішенням суду або висновком органу опіки та піклування про місце проживання дитини;
- терміну виїзду за межі України (до одного місяця чи більше);
- мети виїзду (лікування, навчання, участі дитини в дитячих змаганнях, фестивалях, наукових виставках, учнівських олімпіадах та конкурсах, екологічних, технічних, мистецьких, туристичних, дослідницьких, спортивних заходах, оздоровлення та відпочинку дитини за кордоном);
- статусу батьків (застосування до одного з батьків заходів примусового виконання рішення про встановлення побачення з дитиною та про усунення перешкод у побаченні з дитиною; наявність заборгованості зі сплати аліментів).

Підтвердження всіх зазначених фактів досить часто створює майже непереборні перешкоди на шляху здійснення права дитини на свободу пересування.

¹ Конвенція ООН про права дитини : від 20.11.1989 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021 (дата звернення: 22.06.2020).

² Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.06.2020).

Відповідно до чинного СК України механізм реалізації права дитини вільно залишати територію України передбачає підтвердження її місця проживання. Цей факт потребує визначення рішенням суду або підтвердження висновком органу опіки та піклування. При цьому відповідно до п. 72¹ Порядку провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866¹, для підтвердження місця проживання дитини під час вирішення питання її тимчасового виїзду за межі України той із батьків, з ким проживає дитина, подає до служби у справах дітей за місцем проживання дитини низку документів, серед яких довідка про реєстрацію місця проживання заявника (в разі, коли в паспорті відсутні дані про реєстрацію місця проживання) та довідка про реєстрацію місця проживання дитини. Служба у справах дітей за результатами розгляду зазначених документів, відвідування дитини за місцем її проживання, проведення бесіди з тим із батьків, хто проживає окремо від дитини (в разі можливості її проведення), або бесіди з дитиною, яка досягла 14 років, готує висновок про підтвердження місця проживання дитини для її тимчасового виїзду за межі України. Підставами для відмови в затвердженні висновку про підтвердження місця проживання дитини для її тимчасового виїзду за межі України є:

- 1) неподання заявником передбачених документів;
- 2) наявність рішення суду, в якому визначено місце проживання дитини з іншим із батьків, або відкриття провадження у справі щодо визначення місця проживання дитини.

Із цього виникає логічне питання, навіщо органу опіки та піклування здійснювати відвідування дитини за місцем її проживання, проводити бесіду з тим із батьків, хто проживає окремо від дитини, або бесіду з дитиною та надавати висновок про підтвердження місця проживання дитини, якщо в чинному законодавстві України вже існують норми, за якими визначається місце проживання дитини. Так, відповідно до ст. 29 ЦК України місцем проживання фізичної особи, яка не досягла 10 років, є місце проживання її батьків або одного з них, із ким вона проживає. Місцем проживання фізичної особи віком від 10 до 14 років є місце проживання її батьків або одного з них, із ким вона проживає, якщо інше місце проживання не встановлено за згодою між дитиною та батьками. Фізична особа, яка досягла 14 років, вільно обирає собі місце проживання, за винятком

¹ Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24.09.2008 № 866 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п> (дата звернення: 22.06.2020).

обмежень, передбачених чинним законодавством¹. Схожі положення містяться у ст. 160 СК України².

Крім того, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 р. громадяни України, які проживають в Україні, зобов'язані протягом 30 календарних днів після зняття з реєстрації місця проживання та прибуття до нового місця проживання зареєструвати своє місце проживання. Батьки або інші законні представники зобов'язані зареєструвати місце проживання новонародженої дитини протягом 3 місяців із дня державної реєстрації її народження³.

Отже, зазвичай місце реєстрації дитини і того з батьків, у супроводі кого дитина виїжджає за кордон, збігаються. І це легко можна підтвердити наявними документами, порівнявши місце реєстрації батьків із місцем реєстрації дитини. Це можна зробити під час перетинання дитиною державного кордону України навіть за відсутності висновку органу опіки та піклування, яким підтверджується проживання дитини з тим із батьків, у супроводі кого дитина перетинає кордон.

Чи не є процедура отримання висновку органу опіки та піклування про підтвердження місця проживання дитини затягуванням часу та безпідставним обмеженням права дитини на свободу пересування? Крім того, звертає на себе увагу й положення абз. 3 ч. 5 ст. 157 СК України, відповідно до якого той із батьків, хто проживає окремо від дитини, також має право здійснити її право вільно залишати територію України⁴. Водночас Закон не вимагає від нього підтвердження місця проживання дитини. Не вимагають підтвердження факту проживання дитини з одним із батьків і суди під час розгляду справ про надання дозволу на тимчасовий виїзд дитини за кордон без згоди одного з батьків⁵.

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 22.06.2020).

² Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 № 2947-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 22.06.2020).

³ Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 22.06.2020).

⁴ Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 № 2947-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14> (дата звернення: 22.06.2020).

⁵ Рішення Петрівського районного суду Кіровоградської обл. від 22.01.2020 : справа №: 941/1488/19, провадження № 2/941/80/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>

Отже, є суттєві підстави вважати, що вимога абз. 1 ч. 5 ст. 157 СК України про визначення рішенням суду або підтвердження висновком органів опіки та піклування місця проживання дитини при здійсненні тим із батьків, хто проживає з дитиною, її права вільно залишати територію України не має сенсу і створює додаткові бюрократичні перешкоди та обмежує право дитини на свободу пересування.

Право дитини, яка не досягла 16 років, у будь-який час повернутися в Україну здійснюють її батьки. Батьки, зокрема ті, які проживають у різних державах, зобов'язані гарантувати повернення дитини до місця її постійного проживання після реалізації нею права на свободу пересування, не допускати неправомірної зміни її місця проживання. Якщо дитина виїжджає за межі України в супроводі обох батьків, то зазвичай ніяких проблем не виникає – дитина повертається в Україну разом із ними. Якщо дитина виїжджає за межі України в супроводі одного з батьків, можливі випадки, коли дитина не повертається на територію України в термін, установлений за домовленістю між батьками. Правовідносини, які виникають у таких випадках, регулюються Конвенцією про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей, укладеною 25 жовтня 1980 р. в м. Гаага (Нідерланди), до якої Україна приєдналася 11 січня 2006 р. (далі – Гаазька конвенція).

Суть Гаазької конвенції полягає в тому, що один із батьків не має права одноосібно вирішувати питання про зміну місця проживання дитини або переміщення дитини на необмежений час в інше місце, зокрема вивозити її в іншу державу або не повертати дитину до держави її постійного проживання. Тимчасовий чи постійний виїзд дитини за кордон має відбуватися лише за погодженням з іншим із батьків, якщо він не позбавлений батьківських прав. Тобто зміна країни проживання дитини вимагає узгодження з іншим із батьків (а в деяких державах за відсутності іншого з батьків – дозволу суду), адже такий переїзд зазвичай спричиняє зміну режиму спілкування дитини з другим із батьків, порядку участі у вихованні дитини,

Review/87191984; Рішення Скадовського районного суду Херсонської обл. від 28.02.2020 : справа № 663/1704/19, провадження № 2/663/182/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87981981>; Рішення Дарницького районного суду м. Києва від 31.01.2020 : справа № 753/24168/19, провадження № 2/753/320/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/87944132>; Рішення Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської обл. від 22.05.2019 : справа № 607/7581/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81983360>. (дата звернення: 22.06.2020)

а також зміну звичного соціального, культурного, мовного середовища дитини, що впливає на її подальше життя, розвиток і виховання¹.

Відповідно до ст. 1 Гаазької конвенції її цілями є: а) забезпечення негайного повернення дітей, незаконно переміщених до будь-якої з договірних держав або утримуваних у будь-якій із договірних держав; б) забезпечення того, щоб права на опіку і на доступ, передбачені законодавством однієї договірної держави, ефективно дотримувалися в інших договірних державах. Договірні держави вживають всіх належних заходів для забезпечення досягнення цілей Конвенції на їхніх територіях. Для цього вони мають використовувати найбільш швидкі процедури, наявні в їхньому розпорядженні (ст. 2 Гаазької конвенції)². Гаазька конвенція поширюється лише на випадки незаконного переміщення дитини батьками або особами, які здійснюють піклування про дитину. Інші особи в разі незаконного переміщення дитини несуть за це кримінальну відповідальність.

Виходячи зі змісту Гаазької конвенції, для ухвалення рішення про повернення дитини необхідно встановити, що:

1) дитина постійно мешкала в договірній державі безпосередньо перед переміщенням або утриманням;

2) переміщення або утримання дитини було порушенням права на опіку або піклування згідно із законодавством тієї держави, де дитина проживала;

3) заявник фактично здійснював права на опіку до переміщення дитини або здійснював би такі права, якби не відбулося переміщення чи утримання.

Незалежно від часу незаконного переміщення або утримання дитини відповідно до положень Гаазької конвенції позивач у будь-який час має право звернутися за захистом своїх порушених прав, і пропуск річного строку, про який йдеться у ст. 12 Гаазької конвенції, не може бути підставою для відмови у відкритті провадження у справі³.

¹ Про практику розгляду судами цивільних справ із застосуванням Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25 жовтня 1980 року (Гаазька конвенція) : інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 // Закон і Бізнес : сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/113728-vssu_uzagalniv_praktiku_schodo_konvencii_pro_vikradennya_dit.html (дата звернення: 22.06.2020).

² Конвенція про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : від 25.10.1980 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_188 (дата звернення: 22.06.2020).

³ Узагальнення практики застосування судами під час розгляду цивільних справ Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей : лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 01.01.2017 // Аіра Закон : сайт. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VRR00216.html (дата звернення: 22.06.2020)

Гаазька конвенція містить вичерпний перелік обставин, за яких суд має право відмовити в поверненні дитини до місця постійного проживання. Відповідно до ч. 2 ст. 12, ч. 1 ст. 13 та ст. 20 такими підставами є:

- 1) дитина вже прижилася у своєму новому середовищі;
- 2) особа фактично не здійснювала права піклування на момент переміщення чи утримування, або дала згоду на переміщення чи утримування, або згодом дала мовчазну згоду на переміщення чи утримування;
- 3) існує серйозний ризик того, що повернення поставить дитину під загрозу заподіяння фізичної й психічної шкоди або іншим шляхом створить для дитини нестерпиму обстановку;
- 4) повернення дитини не допускається основними принципами запитуваної держави в галузі захисту прав людини й основних свобод;
- 5) проти повернення заперечує сама дитина, якщо вона досягла такого віку і рівня зрілості, за яких слід брати до уваги її думку¹.

Отже, філософія Гаазької конвенції полягає в боротьбі проти збільшення міжнародних викрадень, оснований на бажанні захистити дітей і тлумаченні їхніх справжніх інтересів. Відповідно, мета попередження та негайного повернення відповідає особливій концепції «найкращих інтересів дитини». Через свою відносну незрілість малолітні діти залежать від відповідальних органів, що здійснюють оцінку та представляють їхні права й найкращі інтереси щодо рішень і дій, які стосуються їхнього добробуту, беручи до уваги думки та здібності, що формуються в дитини.

Принцип найкращих інтересів поширюється на всі дії, що стосуються дітей, і вимагає активних дій щодо захисту їхніх прав та сприяння їх виживанню, зростанню і розвитку, а також заходів із підтримки та надання допомоги батькам та іншим особам, які несуть щоденну відповідальність у питаннях реалізації прав дітей. Увесь процес вирішення питань, що стосуються опіки над дитиною, охорони її здоров'я, навчання тощо, повинен враховувати принцип забезпечення найкращих інтересів, зокрема рішення батьків, фахівців та інших осіб, відповідальних за дітей².

¹ Про практику розгляду судами цивільних справ із застосуванням Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25 жовтня 1980 року (Гаазька конвенція) : інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 // Закон і Бізнес : сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/113728-vssu_uzagalniv_praktiku_schodo_konvencii_pro_vikradennya_dit.html (дата звернення: 22.06.2020).

² Case of X. v. Latvia (Application no. 27853/09) / Judgment European Court of Human Right, 26 November 2013 // European Court of Human Right : сайт.

Стаття 11 Гаазької конвенції однозначно вказує на те, що рішення у справі повинно бути ухвалене протягом шести тижнів із дати початку процедур. Європейський суд з прав людини у своєму рішенні «X проти Латвії», зокрема зазначив, що невідкладні процедури треба розглядати як процедури, що є водночас і швидкими, і ефективними: швидкі рішення, за Конвенцією, служать найкращим інтересам дітей. Керівництво з належної практики зазначає, що затримки у виконанні рішень про повернення або їх невиконання в деяких договірних державах є питаннями, що викликають серйозне занепокоєння, і рекомендує державам-учасникам забезпечити наявність простих та ефективних механізмів виконання рішень про повернення дітей у межах їхніх національних правових систем, зазначаючи, що повернення має не просто бути призначене рішенням, а й бути фактично виконане¹. Занадто тривалий розгляд справи про повернення дитини до місця її постійного проживання може призвести до того, що навіть коли процедура розпочата до закінчення одного року з моменту незаконного переміщення чи утримання дитини, вона може довго знаходитися на території іншої держави й адаптуватися до свого нового середовища. Внаслідок цього саме повернення дитини до місця її постійного проживання може нашкодити її інтересам.

У зв'язку з цим у п. 19 Інформаційного листа «Про практику розгляду судами цивільних справ із застосуванням Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25 жовтня 1980 року (Гаазька конвенція)» від 17 жовтня 2014 р. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ зазначив, що судам необхідно суворо дотримуватись оперативності у вирішенні цієї категорії спорів, оскільки порушення строків розгляду справ про повернення дитини може призвести до подання скарги проти України до Європейського суду з прав людини й стати підставою для звинувачення України в невиконанні своїх міжнародних зобов'язань відповідно до Гаазької конвенції².

URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-138992%22%5D%7D>;
(дата звернення: 22.06.2020).

¹ Case of X. v. Latvia (Application no. 27853/09) / Judgment European Court of Human Right, 26 November 2013 // European Court of Human Right : сайт. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-138992%22%5D%7D>;
(дата звернення: 22.06.2020).

² Про практику розгляду судами цивільних справ із застосуванням Конвенції про цивільно-правові аспекти міжнародного викрадення дітей від 25 жовтня 1980 року (Гаазька конвенція) : інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від

Водночас, незважаючи на те, що Гаазька конвенція вимагає від судових органів держав – учасниць Конвенції видавати розпорядження про негайне повернення дитини досить швидко, в українських судах справи про повернення дитини до постійного місця проживання розглядаються значно довше¹. У зв'язку з цим звертає на себе увагу справа «М. Р. та Д. Р. проти України», яка була розглянута Європейським судом з прав людини у травні 2018 р.². У рішенні за цією справою Європейський суд з прав людини зазначив, що у справах цієї категорії, коли питання часу є суттєвим, адекватність заходів має оцінюватися оперативністю їх ужиття. Провадження, пов'язане з установленням батьківської відповідальності, зокрема виконання остаточного рішення, вимагає невідкладного розгляду, оскільки плинність часу може мати тяжкі наслідки для відносин між дитиною і тим із батьків, з ким дитина не проживає.

У зв'язку з цим необхідно нагадати, що провадження за Гаазькою конвенцією передбачає конкретну вимогу щодо оперативності дій. Стаття 11 Гаазької конвенції вимагає, щоб відповідні судові й адміністративні органи діяли оперативно під час проваджень щодо повернення дітей, та будь-яка бездіяльність, що триває більше шести тижнів, може бути підставою для звернення за наданням пояснень причин затримки. Суд зазначає, що судові провадження, за результатами якого було ухвалено остаточне рішення у справі, тривало приблизно один рік. У попередніх справах аналогічні періоди призвели до порушень Конвенції (див., наприклад, рішення у справах

17.10.2014 // Закон і Бізнес : сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/113728-vssu_uzagalniv_praktiku_schodo_konvencii_pro_vikradennya_dit.html (дата звернення: 22.06.2020).

² Рішення Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської обл. від 02.04.2019 : справа № 607/10822/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81167325>; Рішення Київського районного суду м. Одеси від 25.04.2019 : справа № 520/14314/18, провадження № 2/520/2168/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/81600091>; Рішення Збарязького районного суду Тернопільської обл. від 05.02.2019 : справа № 598/1220/17, провадження № 2/598/27/2019 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79893739>; Рішення Києво-Святошинського районного суду Київської обл. від 22.05.2019 : справа № 369/745/18, провадження № 2/369/1259/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82505127> (дата звернення: 22.06.2020).

³ М.Р. та Д.Р. проти України (Заява № 63551/13) : Рішення Європейського суду з прав людини у справі від 22.05.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c87 (дата звернення: 22.06.2020).

«Монорі проти Румунії та Угорщини» (Monory v. Romania and Hungary), заява від 5 квітня 2005 р. № 71099/01, пункт 82, «Каррер проти Румунії» (Karrer v. Romania), заява від 21 лютого 2012 р. № 16965/10, пункт 54, рішення у справі «Феррарі проти Румунії» (Ferrari v. Romania), пункт 54). Фактично цей період значно перевищив шеститижневий строк, рекомендований ст. 11 Гаазької конвенції, і не вбачається, що така тривалість провадження була об'єктивно обгрунтованою. За будь-яких обставин цей період треба враховувати під час оцінювання загальної тривалості як судового, так і виконавчого провадження в Україні. Суд вважає, що відповідальність за сплиव часу, який призвів до такого висновку, здебільшого несуть органи влади України, які не здійснили швидкого розгляду заяви про повернення дитини та не вжили належних заходів для виконання рішення про повернення дитини. Крім того, суд вважає, що згадані недоліки в діях національних органів влади були здебільшого наслідком відсутності належних законодавчих та адміністративних механізмів. Особливо це вбачається з мотивування Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, яке свідчило про обмежені можливості державного виконавця під час виконання рішення про повернення дитини. Вважається, що наявні законодавчі й адміністративні механізми були недостатніми для прискорення добровільного дотримання домовленостей із залученням фахівців служби у справах дітей та сім'ї. Вони також не передбачали низки конкретних заходів, які могли бути вжиті відповідно до принципу пропорційності з метою забезпечення примусового виконання рішення про повернення дитини¹.

Отже, аналіз судової практики України та практики Європейського суду з прав людини доводить, що, дотримуючись прав дитини, найбільш важливим є винайдення балансу між інтересами дитини, її батьків та громадського порядку, а також фактор часу, який може як позитивно, так і негативно вплинути на відносини дитини з тим із батьків, який не проживає з нею спільно. Крім того, для України актуальним питанням є розроблення дієвого механізму виконання рішень про повернення дитини до місця її постійного проживання.

Висновки

Аналіз чинного законодавства щодо здійснення дитиною права на свободу пересування і практики його застосування дозволив зробити такі висновки.

¹ М.Р. та Д.Р. проти України (Заява № 63551/13) : Рішення Європейського суду з прав людини у справі від 22.05.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_c87 (дата звернення: 22.06.2020).

1. На прикладі права дитини на свободу пересування можна прослідкувати органічну взаємодію між публічно-правовим та приватно-правовим механізмами регулювання здійснення цього права. Сфера публічного права встановлює загальний зміст цього права й основні умови його здійснення. Норми приватного права закріплюють окремі механізми здійснення цього права та забезпечують його захист.

2. У здійсненні батьками права дитини на свободу пересування державні органи здебільшого виходять із принципу рівності прав та обов'язків батьків у вихованні дитини, тоді як першочергове значення слід надавати інтересам дитини.

3. Дитина віком до 14 років може переміщатися територією України в автобусах на міжміських маршрутах та поїздах тільки в супроводі дорослих. Водночас, якщо дитина подорожує повітряним транспортом, вона може переміщатись і без супроводу дорослого пасажера. Крім того, не існує чітко встановленого переліку документів, що мають надаватися особам, які контролюють, під час посадки дитини в той чи інший транспортний засіб. Такий недолік нормативного регулювання може служити підставою для зловживань як з боку батьків дитини, так і з боку інших осіб у разі переміщення дитини територією України.

4. Вимога ст. 157 СК України про визначення рішенням суду або підтвердження висновком органів опіки та піклування місця проживання дитини при здійсненні тим із батьків, хто проживає з дитиною, її права вільно залишати територію України не має сенсу і створює додаткові бюрократичні перешкоди та обмежує право дитини на свободу пересування.

5. При здійсненні права дитини в будь-який час повертатися до України найбільш важливими є винайдення балансу між інтересами дитини, її батьків та громадського порядку, а також фактор часу, який може як позитивно, так і негативно вплинути на відносини дитини з тим із батьків, хто не проживає з нею спільно.

6. Для України актуальним питанням є розроблення дієвого механізму виконання рішень про повернення дитини до місця її постійного проживання.

Список бібліографічних посилань: 1. Миколаєнко Ю. І. Теоретико-правові засади реалізації прав людини на свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 19 с. 2. Фігель Ю. О. Теоретико-правові аспекти правомірного обмеження свободи пересування та вільного вибору місця проживання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 434–438. 3. Голубка І. І. Конституційно-правове регулювання обмеження права на свободу пересування в Україні та країнах Європейського Союзу: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».*

2014. Вип. 29, ч. 2, т. 2. С. 11–14. **4.** Дудник І. Свобода пересування і право на вибір місця проживання // Українська Гельсінська спілка з прав людини : офіц. сайт. 08.03.2017. URL: <https://helsinki.org.ua/svoboda-peresuvannya-i-pravo-na-vybir-mistsya-prozhyvannya-i-dudnik/> (дата звернення: 22.06.2020). **5.** Любченко М. О. Конституційно-правове регулювання права на свободу пересування на території України. *Судова апеляція*. 2015. № 3 (40). С. 65–75. **6.** Михайлишин І. В. Зміст права громадян на вільне пересування та вибір місця проживання. *Право і Безпека*. 2012. № 3 (45). С. 32–37. **7.** Кохановська О. В. Проблеми реалізації права на свободу пересування в Україні і практика Європейського суду. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 157–163. **8.** Красицька А. В. Проблеми здійснення та захисту особистих та майнових прав батьків і дітей : монографія. Київ : Ліра-К, 2014. 628 с. **9.** Пунда О. О. Право на свободу пересування у контексті використання електронних пристроїв дистанційного контролю та систем інтелектуального відеоспостереження. *Митна безпека*. 2013. № 2. С. 100–107. **10.** Стефанчук М. О. Питання адаптації законодавства України щодо права фізичної особи на свободу пересування до стандартів Європейського Союзу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 4. С. 49–52. URL: http://lsej.org.ua/4_2017/13.pdf (дата звернення: 22.06.2020). **11.** Стефанчук Р. О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія. Київ : КНТ, 2008. 626 с.

Надійшла до редколегії 25.06.2020



Yevko V. Yu. Realization by the children's parents of their right to freedom of movement

The subject matter of the work is the current legislation of Ukraine on the right to freedom of movement and the practice of its application. At present, the mechanism for parents to exercise their child's right to freedom of movement is primarily designed to ensure the right of parents and children to communicate freely with each other. However, it somewhat restricts the child's right to freedom of movement. Judicial practice demonstrates that cases of granting permission for temporary departure of a child abroad without the consent of the father (mother) and cases of returning the child to permanent residence in Ukraine are often decided by courts without taking into account the interests of the child. The purpose of the research is to analyze the current legislation of Ukraine, which establishes the mechanism for exercising the child's right to freedom of movement by his parents and the practice of its application. The author of the article for the first time has studied and analyzed the main aspects of the mechanism of exercising the child's right to freedom of movement. Based on a consistent analysis, the author has elaborated recommendations to eliminate differences in the current regulatory acts, the norms of which establish the mechanism for exercising the child's right to freedom of movement, in order to avoid unjustified restrictions on this right.

The example of the child's right to freedom of movement can assist in tracing the organic interaction between public and private law mechanisms for regulating the exercise of this right. The sphere of public law establishes the general content of this right and the basic

conditions of its exercise. Private law establishes certain mechanisms for exercising this right and ensures its protection.

It has been concluded that public authorities while exercising the right of a child to freedom of movement by parents, are largely based on the principle of equal rights and responsibilities of parents in the upbringing children, while the best interests of the child should be given priority.

Besides, certain requirements of the Family Code of Ukraine create additional bureaucratic obstacles and restrict the child's right to freedom of movement. It is important to find a balance between the interests of the child, his parents and public order, as well as the time factor that can both positively and negatively affect the child's relationship with a parent who does not live with the child. An urgent issue for Ukraine is the development of an effective mechanism for implementing decisions on the return of a child to his / her place of permanent residence.

Key words: a child, parents, right to freedom of movement, state border, right to bring up a child, permanent residence, crossing the border of Ukraine.



УДК 347.43(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.05>

Вікторія Віталіївна Рассказова,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра цивільного права та процесу (старший викладач);*



*<https://orcid.org/0000-0003-0887-4880>,
e-mail: Vikkyg113@gmail.com*

ВІДСТУПНЕ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Стаття є оригінальною науковою роботою, в якій проаналізовано концептуальні підходи європейських держав до визнання та закріплення в цивільному законодавстві відступного як самостійної підстави припинення зобов'язання. Здійснено аналіз нормативного регулювання питань припинення зобов'язань у різних країнах – членах Європейського Союзу, визначено особливості тлумачення та застосування правових конструкцій, які є подібними до інституту відступного в Україні.

Ключові слова: європейське законодавство, відступне, припинення цивільного зобов'язання, угода про передання відступного.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Договірна практика сьогодення демонструє активне використання учасниками цивільних правовідносин ефективних та оперативних способів визначення динаміки зобов'язання з огляду на потреби сторін, які дозволяють на вигідних обом сторонам умовах припинити договірне зобов'язання в разі втрати зацікавленості у виконанні зобов'язання чи з будь-яких інших причин незалежно від наявності чи відсутності порушень умов договору, вчасно попередити можливі збитки тощо. Одним із найбільш гнучких інструментів припинення зобов'язання, який враховує інтереси як кредитора, так і боржника, є конструкція відступного, згідно з якою зобов'язання припиняється за згодою сторін унаслідок передання боржником кредиторіві відступного (грошей, іншого майна тощо) (ст. 600 Цивільного кодексу України)¹.

Стан дослідження

Питанням особливостей юридичної природи, правової регламентації ролі та місця відступного в системі підстав припинення зобов'язання, з'ясуванню проблем у практиці застосування цього інституту

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2016 № 435-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 12.05.2020).

присвячено чимало наукових праць як щодо загальних аспектів припинення зобов'язання, так і щодо відступного зокрема. Загалом питання характерних ознак відступного як самостійної підстави припинення цивільного зобов'язання частково або комплексно висвітлені у працях А. М. Блащука, Т. В. Боднар, А. В. Коструби [1], О. Я. Кузьмича, О. І. Міхно, Є. В. Падуна [2], І. Й. Пучковської, Ф. А. Шимка [3], О. С. Яворської [4] та інших.

Мета і завдання дослідження

Водночас досить актуальним залишається вивчення концептуальних підходів інших держав до законодавчого закріплення відступного як інституту зобов'язального права та визнання його одним із способів припинення зобов'язання, що є *метою* цього дослідження. На нашу думку, такий аналіз дозволить охарактеризувати особливості відображення змісту відступного в законодавствах інших держав, з'ясувати стан поширення та застосування цієї правової конструкції в договірній практиці європейських країн, а відтак сформулювати більш широкий погляд на концепцію відступного в національному правовому полі та сформулювати уявлення про напрямки подальшого вдосконалення законодавчого регулювання і практики застосування цього правового інституту.

Для досягнення окресленої мети автор ставить перед собою *завдання* здійснити аналіз особливостей законодавчого визначення конструкції відступного в країнах – членах ЄС та сформулювати загальний висновок щодо особливостей відображення концепції відступного в цивільному європейському законодавстві.

Наукова новизна дослідження

Автором дослідження проаналізовано положення законодавчих актів цивільного права низки країн – членів ЄС щодо підстав та способів припинення цивільних зобов'язань, з'ясовано місце відступного в системі підстав припинення зобов'язальних правовідносин за законодавством інших держав, здійснено порівняльну характеристику інституту відступного за національним законодавством і подібних останньому інститутів цивільного права в законодавствах європейських держав.

Виклад основного матеріалу

Перш за все слід звернути увагу на Принципи європейського договірного права (The Principles of European Contract Law) (далі – Принципи) як основи приватного права Європейського Союзу¹. Норми

¹ The Principles of European Contract Law 2002 (Parts I, II, and III). European Union // Lex Mercatoria : сайт. URL: <https://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/> (дата звернення: 12.05.2020).

вказаного уніфікованого документа є нормами «м'якого права», оскільки застосовуються тільки за взаємною згодою сторін для врегулювання відносин між ними, зокрема у випадках, якщо: 1) сторони погодилися включити їх у договір або погодилися, що їхній договір буде регулюватися цими Принципами; 2) сторони погодилися, що їхній договір буде регулюватися «загальними принципами права», lex mercatoria чи іншими аналогічними положеннями; 3) сторони не вибрали жодної правової системи для врегулювання договірних відносин (ст. 1:101).

Утім, указаний нормативний акт навіть у загальному вигляді не передбачає такої правової конструкції, яка б могла бути застосована сторонами з метою припинення зобов'язання саме шляхом передавання кредиторі певного узгодженого блага (відступного).

Слід розуміти, що кожна держава формує та відображає на законодавчому рівні власну, унікальну законотворчу, правозастосовну та доктринальну традицію, власне тлумачення і сприйняття будь-якої договірної конструкції, в тому числі відступного. Тож особливості застосування відступного як способу припинення зобов'язання, основними ознаками якого є: 1) припинення зобов'язання переданням боржником кредиторі предмета відступного; 2) метою передавання відступного є виключно ліквідація правових зв'язків між сторонами зобов'язання; 3) припинення зобов'язання в такий спосіб відбувається за взаємною згодою сторін, – можуть бути характерні й для інших інститутів цивільного права та відображені в законодавстві європейських держав згідно з відповідною національною практикою кожної з них.

Проте в законодавстві багатьох європейських держав на рівні кодифікованих актів цивільного права серед підстав припинення зобов'язання не закріплено такого способу, як передавання відступного. Так, наприклад, Кодекс зобов'язань Швейцарської Конфедерації¹, який є частиною 5 Цивільного кодексу Швейцарії (Swiss Civil Code)², крім належного виконання, містить такі підстави ліквідації правового зв'язку між сторонами зобов'язання: за згодою сторін (Art. 115 B.); новація (novation) (Art. 116 C.); поєднання боржника і кредитора в одній особі (Art. 118 D); неможливість виконання зобов'язання (Art. 119 E); заліку (set off, compensation) (Art. 120 F) (розділ 3 «Порашення зобов'язань» цього кодексу).

¹ Federal Act on the Amendment of the Swiss Civil Code (Part Five: The Code of Obligations) of 30 March 1911 // The Federal Council : сайт. <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19110009/index.html> (дата звернення: 12.05.2020).

² Swiss Civil Code of 10 December 1907 // The Federal Council : сайт. URL: <https://www.admin.ch/opc/en/classified-compilation/19070042/index.html> (дата звернення: 12.05.2020).

У Законі про зобов'язання і договори Республіки Болгарія¹ способами погашення зобов'язання визначено зарахування зустрічних однорідних вимог, відмову кредитора від вимог (прощення боргу), оновлення зобов'язання (за змістом здійснення заміни новим зобов'язанням за згодою кредитора) тощо (ст. 103–109 глави V «Погашення зобов'язань»).

Подібний перелік підстав погашення зобов'язання визначається французьким цивільним законодавством, наприклад: новація (розділ II), звільнення боржника від зобов'язання (розділ III), залік (розділ IV), злиття по праву (поєднання боржника і кредитора в одній особі) (розділ V), втрата речі без вини боржника (розділ VI)².

Такий само підхід простежується в цивільному законодавстві низки держав, він передбачає подібні підстави припинення зобов'язання і не закріплює серед них окрему конструкцію відступного (Латвійська Республіка³, Федеративна Республіка Німеччина⁴).

Слід окремо звернути увагу, що цивільні акти багатьох країн ЄС містять правові положення, які передбачають сплату боржником штрафу чи відшкодування збитків кредиторі в разі неможливості виконання зобов'язання, невиконання чи неналежного виконання зобов'язання у визначених законом випадках, що спрямовані на захист майнових прав кредитора. Так, Принципи передбачають загальне правило, відповідно до якого загальна міра відшкодування збитків – це така сума, яка наблизить постраждалу сторону якомога ближче до такого становища, в якому вона була б, якби договір був належним чином виконаний. Таке відшкодування має покривати збитки, яких зазнала потерпіла сторона, і вигоду, якої вона була позбавлена (Art 9:502 розділу 9)⁵.

Тож слід розуміти, що згадані підстави припинення зобов'язання мають відмінну від інституту відступного юридичну природу, оскільки виконують компенсаційну, захисну функцію або виступають в

¹ Закон за задълженията и договорите : от 05.07.1999 // Lex.bg : сайт. URL: <https://lex.bg/laws/ldoc/2121934337> (дата звернення: 12.05.2020).

² Code civil de la République Française // Légifrance : сайт. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20130701> (дата звернення: 12.05.2020).

³ Civillikums : Latvijas Republikas Likums no plkst 28.01.1937 // Likumi : сайт. URL: <https://likumi.lv/ta/id/225418-civillikums> (дата звернення: 12.05.2020).

⁴ Bürgerliches Gesetzbuch. Ausfertigungsdatum 18.08.1896 // Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz : сайт. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/BGB.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).

⁵ The Principles of European Contract Law 2002 (Parts I, II, and III). European Union // Lex Mercatoria : сайт. URL: <https://www.jus.uio.no/lm/eu.contract.principles.parts.1.to.3.2002/> (дата звернення: 12.05.2020).

ролі цивільно-правової санкції, мають іншу мету та не мають важливої ознаки й одночасно невід'ємного елементу конструкції відступного – досягнення між сторонами домовленості про припинення зобов'язання саме переданням обумовленого предмета відступного, тобто угоди сторін про відступне, яка відображає вільний вибір найбільш вигідного для сторін способу припинення зобов'язання.

Окремої уваги заслуговують деякі правові норми, які визначають випадки заміни виконання зобов'язання узгодженою грошовою компенсацією (кожна країна закріплює власні відмінні умови, за яких допускається така заміна: за згодою кредитора; щодо виконання зобов'язання у натурі тощо). Вказані норми, як правило, включені до розділів, які регламентують питання виконання зобов'язання, порядку відшкодування завданої порушенням умов договору шкоди. Для з'ясування питання, чи виконують подібні правові конструкції роль відступного, слід проаналізувати основні елементи, мету і сутнісні ознаки відповідних інститутів зобов'язального права, формулювання яких у національних законодавствах країн ЄС є дуже різноманітними.

В узагальненому вигляді концепцію заміни виконання зобов'язання закріплено у Принципах, зокрема визначається: якщо договором передбачено, що сторона, яка не виконає зобов'язання, сплатить зазначену суму потерпілій стороні за таке невиконання, то потерпілій стороні присуджується ця сума незалежно від завданих їй фактичних утрат. Однак зазначена сума може бути зменшена до розумної суми, якщо вона є надзвичайно надмірною стосовно збитків (Art 9:509 розділу 9)¹. Як бачимо, в такому випадку не слід вести мову про передання грошової компенсації як відступного, оскільки відмінною є мета сплати передбаченої договором суми – захист інтересів потерпілої сторони у випадку невиконання зобов'язання, а не його припинення.

Натомість Цивільний кодекс Республіки Румунія² у главі V «Виконання зобов'язання» містить цікаве положення, відповідно до якого зобов'язання погашається у момент задоволення відступного боргу. Тобто замість виконання зобов'язання боржник передає кредиторіві визначений борг і початкові вимоги кредитора погашаються з дня передачі відповідного боргу (ст. 1.493). Надалі законодавцем не деталізуються інші вимоги до застосування цієї конструкції.

При цьому Цивільний кодекс Республіки Румунія у книзі V «Про зобов'язання» розділу VII «Погашення зобов'язань» глави I «Загальні

¹ Там само.

² Codul Civil din 17 iulie 2009 // PORTAL LEGISLATIV : сайт. URL: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/175630> (дата звернення: 12.05.2020).

положення» серед способів погашення зобов'язання не закріплює відступного чи подібної до нього конструкції. Так, ст. 1.615 передбачає, що зобов'язання погашаються шляхом оплати (тобто виконанням зобов'язання), зарахування, заліку, злиття кредитора і боржника в одній особі, звільнення кредитором боржника від виконання зобов'язання (прощення боргу), в разі непередбаченої неможливості виконання зобов'язання, а також іншими способами, прямо передбаченими законом.

Проте, на нашу думку, за змістом ст. 1.493 Цивільного кодексу Республіки Румунія одним зі способів погашення зобов'язання, не закріплених у вищевказаному переліку, слід уважати передання кредиторів відступного боргу, що є подібним до закріпленого в цивільному законодавстві України інституту відступного, оскільки містить ознаки, що дозволяють дійти висновку про подібність цих правових конструкцій, а саме припинення зобов'язання внаслідок передання визначеного боргу (в день передання).

Звичайно, законодавчі формулювання та складові елементи такого способу припинення зобов'язання за українським та румунським законодавством є різними, але правова природа й мета передання боргу як відступного, тобто відкупу від виконання зобов'язання, внаслідок якого початкові вимоги кредитора припиняються, свідчать про єдину сутність цієї підстави ліквідації зобов'язальних правовідносин.

Цивільний кодекс Республіки Польща¹ також містить правову норму, яка дозволяє сторонам припинити зобов'язання фактично переданням відступного, зокрема: якщо з метою анулювання зобов'язання боржник зобов'язується за згодою кредитора надати інше благо чи навіть те саме благо, але з іншої правової підстави, існуюче зобов'язання втрачає чинність (продовження). У разі сумнівів вважається, що зміна змісту існуючого зобов'язання не є його поновленням. Це стосується, зокрема, випадку, якщо кредитор отримує вексель або чек від боржника (ст. 506).

Незважаючи на те, що на рівні законодавства кожної з держав простежуються відмінні техніко-юридичні особливості закріплення правових конструкцій зобов'язального права загалом та підстав припинення зобов'язання зокрема, проведений у статті аналіз дозволяє дійти висновку, що цивільне законодавство більшості європейських країн не закріплює відступне як інститут зобов'язального права та не визнає як самостійний спосіб припинення зобов'язання.

¹ Kodeks cywilny. Dz. U. 1964 Nr 16 poz. 93 // ISAP : сайт. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19640160093/U/D19640093Lj.pdf> (дата звернення: 12.05.2020).

Висновки

Аналіз цивільного законодавства деяких країн – членів ЄС щодо визнання та закріплення відступного як самостійного способу припинення зобов'язальних правовідносин дозволив окреслити існуючі загальні підходи і правові традиції до розуміння сутності та значення відступного в договірній практиці європейських держав. Можна зробити висновок, що на законодавчому рівні низки країн – членів ЄС конструкція відступного не знайшла свого закріплення в системі підстав припинення цивільного зобов'язання як окремих способів ліквідації правових зв'язків між сторонами.

До того ж варто зауважити, що кодифіковані акти деяких держав містять окремі правові норми, які визначають такі правила врегулювання зобов'язальних правовідносин, за яких підставою припинення зобов'язання може бути передання кредиторovi певного блага замість виконання зобов'язання, тобто за своєю спрямованістю та деякими ознаками передбачають застосування сторонами відступного.

Проведене дослідження відкриває нові напрямки для подальших наукових пошуків, демонструє актуальність і необхідність більш детального та комплексного аналізу досліджуваної проблематики.

Список бібліографічних посилань: 1. Коструба А. В. До питання про особливості механізму припинення зобов'язань в силу правоприпиняючого юридичного факту – передання відступного. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 371–374. 2. Падун Є. В. Критерії відмежування відступного від новації в цивільному праві України. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 91–97. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvknuds_2013_3_13.pdf (дата звернення: 12.05.2020). 3. Шимко Ф. А. Співвідношення прощення боргу та інших суміжних інститутів цивільного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 5, т. 1. С. 157–160. 4. Яворська О. С. Передання відступного як підстава припинення цивільного зобов'язання. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2013. Вип. 31. С. 205–215. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/apvchzu_2013_31_23.pdf (дата звернення: 12.05.2020).

Надійшла до редколегії 17.05.2020



Rasskazova V. V. Settlement and Release in European Legislation

Since the current contractual practice demonstrates the active use of settlement and release construction by the parties of civil legal relations as one of the most flexible instruments of termination of an obligation, the issue of ensuring unity in the interpretation and practice of this legal institution remains relevant. The subject matter of this study is the norms of civil law of different Member States of the European Union, and the purpose is the study of the conceptual approaches of other states to the legislative consolidation of settlement and release structure, its recognition as one of the ways to terminate the obligation and specific features

of the interpretation and application of this institution that will make it possible to enlarge the view on the essence and role of settlement and release within the system of grounds for the termination of civil obligation and national contractual practice.

The comparative and legal method was chosen as the main method of scientific research, due to which the author characterizes the main elements, purpose and essential features of legal constructions in civil law of other states, which are similar to the institution of settlement and release in Ukraine; the author pays attention to distinctive technical and legal peculiarities of civil legislation of some EU countries.

According to the results of the conducted research the author has established that civil legislation of the most European countries does not enshrine settlement and release as the institution of obligation law and does not recognize it as an independent method to terminate the obligation. At the same time, the codified acts of some states contain certain legal norms, which provide for cases of transferring a certain good by the debtor to the creditor instead of fulfillment of an obligation, as well as enshrine legal institutions that act as settlement and release.

The significance and practical significance of the paper is that the conducted study reveals new directions for further research, demonstrates the relevance and need for a more detailed and comprehensive analysis of the content and legal features of settlement and release, its importance and role in national contractual practice, as well as in the practice of other states.

Key words: European legislation, settlement and release, termination of civic obligation, devolution agreement on settlement and release.



**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.06>

Антон Ярославович Радзівідло,

Харківський національний університет внутрішніх справ (аспірант)

**ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ
ДОГОВОРІВ ІЗ СЕЗОННИМИ ТА ТИМЧАСОВИМИ ПРАЦІВНИКАМИ**

Статтю присвячено дослідженню особливостей трудових договорів із сезонними та тимчасовими працівниками в Україні. Проаналізовано трудовий договір як підставу виникнення трудових правовідносин із сезонними та тимчасовими працівниками. Запропоновано розробити сучасні нормативно-правові акти з питань застосування тимчасових і сезонних робіт. У зазначених актах необхідно передусім закріпити поняття: «сезонні працівники – фізичні особи, прийняті на роботу за трудовим договором на роботи, які внаслідок природних і кліматичних умов виконуються не цілий рік, а протягом періоду (сезону), що не перевищує шести місяців»; «тимчасові працівники – фізичні особи, прийняті на роботу за трудовим договором на строк до двох місяців, а для заміщення тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), – до чотирьох місяців». Обґрунтовано, що оновлення потребує Список сезонних робіт і сезонних галузей, виходячи з реалій сьогодення.

Ключові слова: трудовий договір, трудові відносини, тимчасові працівники, сезонні працівники, роботодавець, випробування.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Громадяни України можуть реалізувати право на працю в різних формах. Разом з тим переважна більшість громадян України працює на підставі трудових договорів на підприємствах, установах, організаціях. Як зазначає К. Ю. Мельник, сьогодні світова цивілізація не знає кращої юридичної форми втілення свободи праці та забезпечення прав людини у сфері застосування здатності до праці, ніж трудовий договір. Такий договір сприяє реалізації та забезпеченню найважливіших соціальних прав людини: права на належні, безпечні і здорові умови праці, на оплачувану щорічну відпустку, на справедливую оплату праці, не нижчу за визначену законом мінімальну заробітну плату та своєчасну її виплату в повному розмірі тощо [1, с. 151].

Слід звернути увагу на те, що сьогодні окремі категорії трудових договорів регламентуються законодавством колишнього Радянського Союзу – це тоді, коли пройшло вже майже тридцять років з моменту

його розпаду й утворення незалежної України. Це, зокрема, стосується трудових договорів із тимчасовими та сезонними працівниками. Трудові відносини зазначених категорій працюючих регламентуються нормами указів Президії Верховної Ради СРСР «Про умови праці тимчасових робітників і службовців» від 24 вересня 1974 р. № 311-09 та «Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах» від 24 вересня 1974 р. № 310-09. Отже, сьогодні є актуальним питання про їх оновлення.

Стан дослідження проблеми

Проблематику трудового договору і трудових правовідносин за часів незалежності України вивчали такі науковці, як В. С. Венедіков, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, К. Ю. Мельник, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипка, В. І. Прокопенко, О. І. Процевський, Г. І. Чанишева, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Незважаючи на наявність певної кількості публікацій, в яких досліджуються проблеми теорії трудового договору і трудових правовідносин, сьогодні проблематика трудових договорів з тимчасовими та сезонними працівниками в Україні вітчизняною наукою трудового права ще комплексно не розглянута.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є надання пропозицій та рекомендацій з удосконалення як теоретичних положень трудового права стосовно розуміння трудових договорів з тимчасовими та сезонними працівниками, так і положень нормативно-правових актів у відповідній сфері. *Завданнями* дослідження є:

- дослідити погляди науковців на природу трудового договору;
- проаналізувати національне законодавство, яке регулює трудові відносини тимчасових і сезонних працівників;
- надати рекомендації з удосконалення національного законодавства у сфері тимчасової та сезонної праці.

Наукова новизна дослідження

Набуло подальшого розвитку розуміння особливостей правового регулювання трудових договорів із сезонними і тимчасовими працівниками. Надано авторські визначення понять «сезонні працівники» і «тимчасові працівники». Запропоновано оновити список сезонних робіт і сезонних галузей, виходячи з реалій сьогодення.

Виклад основного матеріалу

Переважна більшість учених-трудовиків розуміє трудовий договір як юридичний факт, що обумовлює виникнення трудових правовідносин. Так, К. М. Гусов і В. М. Толкунова зазначають, що підставами виникнення трудових правовідносин можуть бути тільки юридичні факти – правомірні дії, спрямовані на встановлення взаємних прав

та обов'язків у зв'язку з реалізацією працівником своєї здатності до праці. Головною, провідною підставою виникнення трудових правовідносин є трудовий договір. Це волевиявлення вільних суб'єктів трудового права: працівника та роботодавця. У цьому випадку трудове правовідношення виникає з простого складу – трудового договору [2, с. 110–111]. На думку П. Д. Пилипенка, з-поміж усіх підстав, що забезпечують динаміку трудових правовідносин, найвагомішими є юридичні факти, які встановлюють трудові права та обов'язки учасників цих правовідносин. Трудовий договір є беззаперечно юридичним фактом, що породжує трудові правовідносини [3, с. 30–31]. Із точки зору В. І. Прокопенка, основною, переважною підставою виникнення трудових правовідносин є трудовий договір. Навіть тоді, коли застосовуються інші підстави виникнення трудових правовідносин, такі як адміністративний акт призначення на посаду, проводяться вибори або конкурсне заміщення посад чи здійснюється розподіл на роботу після закінчення навчання в певних навчальних закладах, оформлення трудових відносин проводиться укладенням трудового договору, конкретний зміст якого встановлюється вільним волевиявленням і угодою між сторонами. Учений вказує, що поки трудовий договір між сторонами не укладений, трудові правовідносини відсутні [4, с. 167]. Зокрема, С. М. Прилипко зазначає, що центральне місце в механізмі індивідуально-договірному регулювання умов праці посідає трудовий договір. Він забезпечує раціональну й ефективну реалізацію найважливіших соціально-економічних прав громадян: права на працю і права на обрання виду зайнятості, тобто допомагає вільно визначити місце, час та інші особливості, пов'язані з їх реалізацією, а це, у свою чергу, стимулює активність, трудову ініціативу працівника, його професійне зростання, якісне виконання трудових обов'язків, гармонізацію інтересів сторін трудових правовідносин. Трудові договори посилюють правову захищеність працівника на всіх стадіях виникнення, зміни та припинення трудових правовідносин, справляючи серйозний вплив на інститути трудового права, процеси встановлення умов праці, її оплати та інші елементи правового становища учасників правовідносин [5, с. 162].

Уперше законодавче поняття «трудовий договір» було надано в КЗпП УРСР 1922 р. Відповідно до ст. 27 цього КЗпП трудовим договором визнавалася угода двох або більше осіб, за якою одна сторона (найнятий) надає свою робочу силу іншій стороні (наймачеві) за плату¹.

¹ Кодекс законів про працю УРСР (1922 р.) // Підручники онлайн : сайт. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/1063/17/> (дата звернення: 01.06.2020).

Із розвитком державного сектора народного господарства в юридичній літературі пізніших років терміни «наймана праця», «наймач», «найманий» визначалися такими, що не відповідали природі соціалістичних трудових відносин. Зокрема, Ф. М. Левіант підкреслювала, що терміни «наймач» і «найманий» неприйнятні для позначення сторін соціалістичного трудового договору, тому що під найманою працею варто розуміти працю робітника, позбавленого знарядь і засобів виробництва, який продає свою фізичну здатність до праці. Робітничий же клас у соціалістичному суспільстві не тільки не позбавлений знарядь і засобів виробництва, а навпаки, він ними володіє [6, с. 6].

На підставі таких точок зору в КЗпП УРСР 1971 р. термін «наймач» було замінено на термін «підприємство, установа, організація». Однак і такий підхід не сприйнявся одностайно фахівцями в галузі трудового права. Так, В. І. Прокопенко таку заміну вважав правильною, оскільки, на його думку, в умовах переважної власності держави на засоби виробництва останні були розподілені по підприємствах, установах організаціях, яким надавався статус осіб і право виступати суб'єктами трудових правовідносин [4, с. 213]. На думку ж П. Д. Пилипенка, підприємство є не що інше, як майно, і тому може виступати не суб'єктом, а лише об'єктом правовідносин. Саме так тлумачать поняття підприємства в усьому цивілізованому світі. Із точки зору вченого, тільки соціалістична правова доктрина намагалася його одушевити і хоча б де-юре зробити самостійним господарюючим суб'єктом, додавши до засобів виробництва ще й працюючих людей, які використовують ці засоби [7, с. 163].

Дійсно, якщо підприємство є лише об'єктом права власності, то зрозуміло, що воно не може бути роботодавцем. Ним може стати наймний власник підприємства. Такий підхід знайшов відображення в Законі України «Про внесення змін і доповнень до Кодексу законів про працю України при переході до ринкової економіки» від 20 березня 1991 р., яким було змінено ст. 21 КЗпП 1971 р., зокрема термін «підприємство, установа, організація» було замінено терміном «власник або уповноважений ним орган» [8, с. 87].

Сьогодні чинний Кодекс законів про працю України (ст. 21) закріплює таке визначення: «трудоий договір є угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці,

необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін»¹.

Трудові договори поділяються на дві великі групи – безстрокові та строкові. Різновидами строкового трудового договору в Україні є трудові договори з тимчасовими працівниками та трудові договори із сезонними працівниками. Зазначені трудові договори мають певні особливості. Почнемо з того, що в указах Президії Верховної Ради СРСР «Про умови праці тимчасових робітників і службовців» від 24 вересня 1974 р. № 311-09 та «Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах» від 24 вересня 1974 р. № 310-09 існують різні підходи до визначення основних категорій. У першому випадку чітко визнається, хто такі тимчасові працівники. Так, відповідно до п. 1 Указу «Про умови праці тимчасових робітників і службовців» № 311-09 тимчасовими робітниками і службовцями вважаються робітники і службовці, прийняті на роботу на строк до двох місяців, а для заміщення тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), – до чотирьох місяців². У другому випадку не дається визначення поняття «сезонні працівники», натомість закріплюється поняття «сезонні роботи». Так, відповідно до п. 1 Указу «Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах» № 310-09 сезонними вважаються роботи, які внаслідок природних і кліматичних умов виконуються не цілий рік, а протягом певного періоду (сезону), що не перевищує шести місяців³.

Уважаємо, що з метою дотримання однакового підходу в національному законодавстві має бути закріплено поняття «сезонні працівники». Пропонуємо таке поняття: «сезонні працівники – фізичні особи, прийняті на роботу за трудовим договором на роботи, які внаслідок природних і кліматичних умов виконуються не цілий рік, а протягом певного періоду (сезону), що не перевищує шести місяців». Також вважаємо за доцільне оновити поняття «тимчасові працівники», під якими слід розуміти фізичних осіб, прийнятих на роботу

¹ Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08> (дата звернення: 01.06.2020).

² Про умови праці тимчасових робітників і службовців : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 24.09.1974 № 311-09 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0311400-74> (дата звернення: 01.06.2020).

³ Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 24.09.1974 № 310-09 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0310400-74> (дата звернення: 01.06.2020).

за трудовим договором на строк до двох місяців, а для заміщення тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), – до чотирьох місяців.

В указах Президії Верховної Ради СРСР «Про умови праці тимчасових робітників і службовців» від 24 вересня 1974 р. № 311-09 та «Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах» від 24 вересня 1974 р. № 310-09 містяться явно застарілі норми. Наприклад, у п. 2 одного і другого указів передбачається, що на тимчасових та сезонних робітників і службовців поширюється дія законодавства Союзу РСР і союзних республік про працю з винятками, встановленими цими указами.

Нормотворець передбачив певні особливості зазначених трудових договорів. Так, осіб, яких приймають на роботу тимчасовими та сезонними працівниками, має бути попереджено про це під час укладення трудового договору. У наказі (розпорядженні) про прийняття на роботу зазначається, що цей працівник приймається на тимчасову роботу (або зазначається строк його роботи) чи сезонну роботу. Трудовий договір під час приймання на сезонні роботи може бути укладено на строк, який не перевищує тривалості сезону. У разі приймання на роботу тимчасовими або сезонними працівниками випробування з метою перевірки відповідності працівника доручуваній йому роботі не встановлюється.

Тимчасові та сезонні працівники мають право розірвати трудовий договір, попередивши про це роботодавця письмово за три дні. Трудовий договір з тимчасовими працівниками може бути розірвано з ініціативи роботодавця на підставах, передбачених законодавством про працю, а також у випадках: а) припинення роботи на підприємстві, в установі, організації на строк більше одного тижня з причин виробничого характеру, а також скорочення роботи в них; б) нез'явлення на роботу протягом більше двох тижнів підряд унаслідок тимчасового непрацездатності. У разі втрати працездатності внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання, а також коли законодавством встановлено триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні, за тимчасовими працівниками місце роботи (посада) зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності, але не більш як до закінчення строку роботи за договором; в) невиконання працівником без поважних причин обов'язків, покладених на нього трудовим договором чи правилами внутрішнього трудового розпорядку¹. Трудовий договір із

¹ Про умови праці тимчасових робітників і службовців : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 24.09.1974 № 311-09 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0311400-74> (дата звернення: 01.06.2020).

сезонними працівниками може бути розірвано з ініціативи роботодавця на підставах, передбачених законодавством про працю, а також у випадках: а) припинення робіт на підприємстві, в установі, організації на строк більше двох тижнів із причин виробничого характеру або скорочення робіт у них; б) нез'явлення на роботу безперервно протягом більше одного місяця внаслідок тимчасової непрацездатності. У разі втрати працездатності внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання, а також коли законодавством встановлено триваліший строк збереження місця роботи (посади) при певному захворюванні, за сезонними працівниками місце роботи (посада) зберігається до відновлення працездатності або встановлення інвалідності, але не більш як до закінчення строку роботи за договором¹.

Вищенаведене свідчить про те, що особливості правового регулювання трудових договорів із тимчасовими та сезонними працівниками стосуються передусім їх укладення та припинення, а також змісту. Окремі норми нормативно-правових актів з питань праці тимчасових та сезонних працівників є застарілими, інші вимагають певного перегляду. Наприклад, оновлення потребує список професій, які належать до сезонних, адже з моменту ухвалення чинного Кодексу законів про працю України та Постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 1997 р. № 278, якою затверджено Список сезонних робіт і сезонних галузей, пройшло багато часу.

Висновки

Існує необхідність розробити сучасні нормативно-правові акти з питань застосування тимчасових та сезонних робіт. У зазначених актах необхідно передусім закріпити такі поняття: «сезонні працівники – фізичні особи, прийняті на роботу за трудовим договором на роботи, які внаслідок природних і кліматичних умов виконуються не цілий рік, а протягом певного періоду (сезону), що не перевищує шести місяців»; «тимчасові працівники – фізичні особи, прийняті на роботу за трудовим договором на строк до двох місяців, а для заміщення тимчасово відсутніх працівників, за якими зберігається їх місце роботи (посада), – до чотирьох місяців». Оновлення потребує Список сезонних робіт і сезонних галузей, виходячи з реалій сьогодення.

Список бібліографічних посилань: 1. Мельник К. Ю. Трудове право України : підручник. Харків : Діса плюс, 2014. 480 с. 2. Гусов К. Н., Толкунова В. Н. Трудовое право России : учебник. М. : Велби ; Проспект,

¹ Про умови праці робітників і службовців, зайнятих на сезонних роботах : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 24.09.1974 № 310-09 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0310400-74> (дата звернення: 01.06.2020).

2003. 496 с. **3.** Пилипенко П. Д. Підстави виникнення індивідуальних трудових правовідносин : монографія. Київ : Знання, 2003. 146 с. **4.** Прокопенко В. І. Трудове право України : підручник. Харків : Консум, 1998. 480 с. **5.** Трудове право : підручник / В. В. Жернаков, С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко та ін. ; за заг. ред. В. В. Жернакова. Харків : Право, 2012. 496 с. **5.** Левиант Ф. М. Види трудового договору. М. : Юрид. лит., 1966. 188 с. **6.** Пилипенко П. Д. Проблеми теорії трудового права : монографія. Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 1999. 214 с. **7.** Мельник К. Ю. Проблеми юридичних гарантій трудових прав працівників при укладенні, зміні та розірванні трудового договору : монографія. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2016. 240 с.

Надійшла до редколегії 09.06.2020



Radzividlo A. Ya. Features of Legal Regulation of Employment Contracts with Seasonal and Temporary Employees

The article is focused on studying peculiarities of employment contracts with seasonal and temporary employees in Ukraine. The employment contract as the basis of the origin of labor relations with seasonal and temporary employees has been researched. The norms of the decrees of the Presidium of the Supreme Rada of the USSR "On working conditions of temporary employees and officials" dated from September 24, 1974 No. 311-09 and "On working conditions of employees and officials engaged in seasonal work" dated from September 24, 1974 No. 310-09 have been analyzed.

It has been noted that peculiarities of legal regulation of employment contracts with temporary and seasonal employees relate primarily to their conclusion and termination, as well as content. It has been proved that some provisions of regulatory acts that regulate the employment of temporary and seasonal employees are outdated; others require some revision.

It has been offered to develop modern regulatory acts on the application of temporary and seasonal work. These acts must first of all establish the concept: "seasonal employees – individuals hired under an employment contract for work that as a result of natural and climatic conditions performed not through a year, but during a certain period (season), not exceeding six months"; "temporary employees – individuals hired under an employment contract for a period up to two months, and for the replacement of temporarily absent employees, who retain their place of work (position) – up to four months". It has been substantiated that the List of Seasonal Works and Seasonal Industries needs to be updated, based on the realities of the present day.

Key words: an employment contract, labor relations, temporary employees, seasonal employees, an employer, trial run.



УДК 349.95

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.07>

Вікторія Володимирівна Сичова,

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

секретаріат Вченої ради (учений секретар);



<https://orcid.org/0000-0003-3031-4994>

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

На основі аналізу наукових поглядів учених досліджено історико-правові передумови виникнення локального правового регулювання трудових правовідносин в Україні. Акцентовано увагу, що перші нормативні акти, які регулювали трудові відносини, виникли в середині XIX ст. і стосувалися окремих аспектів правового регулювання фабричних відносин. З'ясовано, що період з 1861 по 1917 рр. характеризувався активною нормотворчою діяльністю держави щодо регулювання трудових відносин. Наголошено, що важливим досягненням у зазначений період було розширення прав уповноважених суб'єктів щодо локальної нормотворчості.

Ключові слова: історико-правовий аналіз, локальне правове регулювання, трудові правовідносини, Російська імперія.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Стрімкий розвиток трудових правовідносин обумовлює необхідність їх належного й ефективного правового регулювання. Однак доводиться констатувати, що законодавство не завжди може швидко реагувати на ті зміни, які відбуваються у сфері трудових правовідносин. Виконання функції «швидкого реагування» на зміни у трудових відносинах покладено на локальне правове регулювання, роль і значення якого з часом стають все більш важливими. Сутність локального правового регулювання полягає в тому, що: по-перше, воно покликане не лише доповнювати централізовані норми та заповнювати прогалини в чинному законодавстві, а й підвищувати трудові гарантії працівників і роботодавців; по-друге, його використання обумовлюється суспільною необхідністю, а також неспроможністю централізованого законодавства охопити всі аспекти регулювання трудових відносин; по-третє, незважаючи на те, що межі локального правового регулювання встановлюються централізованими нормами, воно має самостійне значення і посідає рівноцінне місце поряд із централізованим [1]. Однак сьогодні

у сфері регулювання трудових правовідносин, у тому числі за допомогою локальних правових актів, існує багато проблем, вирішення яких потребує поглибленого наукового дослідження. Вважаємо за необхідне відзначити, що комплексне дослідження локального правового регулювання трудових відносин в Україні неможливе без з'ясування історичних передумов його становлення. Як слушно зазначає Н. М. Крестовська, проблема історичної періодизації є не лише академічною, вивірена обґрунтована періодизація сама собою несе потенціал нового знання про історичні, в тому числі історико-правові, явища [2, с. 78; 1].

Стан дослідження проблеми

Окремі проблемні питання локального правового регулювання трудових відносин в Україні у своїх наукових працях розглядали С. Я. Вавженчук, Г. С. Гончарова, О. Г. Дутова, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, Н. М. Крестовська, Р. З. Лівшиць, В. І. Нікітінський, С. М. Прилипка, В. Е. Теліпка, О. В. Тищенко, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Утім єдиного комплексного дослідження, присвяченого історико-правовому аналізу становлення та розвитку локального правового регулювання трудових правовідносин в Україні, проведено не було.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є історико-правовий аналіз виникнення локального правового регулювання трудових правовідносин в Україні. Відповідно до мети сформульовано такі *завдання*: дослідити розвиток вказаного інституту за часів існування Російської імперії; визначити його вплив на подальше функціонування локального правового регулювання трудових правовідносин.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна представленого наукового дослідження відзначається тим, що воно забезпечить формування комплексного наукового підходу до історичних передумов розвитку сучасного локального регулювання трудових правовідносин в Україні

Виклад основного матеріалу

Основи правового регулювання трудових відносин були закладені ще за часів існування Римської імперії. Незважаючи на те, що зазначений історичний період характеризувався рабовласницьким типом господарства, все ж можна говорити про існування в той час правового регулювання праці. Зазначене повною мірою пов'язано з тим, що з моменту появи держави виникла необхідність у створенні державних органів, в яких не могли працювати раби. Саме тому необхідним став найм звичайних вільних людей, які працювали на договірних засадах. При цьому зазначимо, що ставлення до

таких вільних найманих працівників було набагато гіршим, ніж до рабів, адже останні належали наймачеві, і він намагався «зберігати їх цілісність» (для найдовшого використання, перепродажу тощо), а доля сторонніх працівників роботодавця не турбувала [3; 4].

Важливим етапом розвитку локального регулювання трудових відносин в Україні, на нашу думку, є період існування Київської Русі (кінець IX – середина XIII ст.). Правове регулювання трудових відносин у ті часи зводилося в основному лише до видання князем наказів. Однак існували також договірні засади регулювання трудових відносин, як у Стародавньому Римі. Як слушно зауважує В. Е. Теліпко, досить часто вступ у служіння був рівнозначний зреченню від вільного стану, а думка про поєднання найму робочої сили з особистою свободою працівника приживалася дуже повільно. За Російською Правдою найм у служіння лише тоді не призводив до холопства, коли про це було прямо прописано в договорі [4]. Після розпаду Київської Русі суттєвих змін у правовому регулюванні трудових відносин не відбувалося: на державній службі знаходилися наймані працівники, які здійснювали свою діяльність на договірних основах, а централізоване регулювання здійснювали князі відповідних земель.

Перші нормативні акти, що регулювали трудові відносини, були ухвалені в середині XIX ст., вони стосувалися окремих аспектів правового регулювання фабричних відносин. Так, найпершим нормативним актом, що регулював відносини у сфері праці на території Російської імперії, вважається Положення «Про відносини між господарями фабричних закладів і робочими людьми, що вступають до них за наймом» 1835 р. Вказане Положення складалося із 10 статей та зобов'язувало роботодавця встановлювати правила внутрішнього трудового розпорядку у фабричному закладі. Однак зміст таких правил визначався господарями фабричних закладів самостійно, без будь-якого втручання з боку держави та погодження із працівниками [4]. Отже, на нормативно-правовому рівні існування локальних нормативно-правових актів у нашій державі було закріплено у 1835 р., що мало не аби яке значення, адже закріплення правил внутрішнього трудового розпорядку не лише було закріпленням часу праці працівників, а й слугувало свого роду гарантією захисту від свавілля роботодавців.

Незважаючи на зазначене, ключовим моментом у розвитку локального правового регулювання трудових відносин стало оприлюднення 19 лютого 1861 р. Маніфесту про скасування кріпосного права та Положення про селян, що виходять з кріпосної залежності. Це призвело до звільнення понад 2 млн осіб, що, у свою чергу, сприяло появі великої кількості найманих працівників. Через це держава була змушена робити відповідні кроки в напрямку регулювання

таких відносин. Саме тому в середині XIX ст. було ухвалено низку нормативно-правових актів, які не лише мали централізований характер, а й містили норми, що стали основою функціонування локального регулювання трудових відносин.

Так, протягом 1882–1886 рр. було ухвалено декілька так званих «фабричних законів», які були спрямовані на врегулювання найгостріших аспектів взаємин працівників і роботодавців. Причиною, що спонукала законодавця до їх ухвалення, стали масові заворушення робочих у 1875–1882 рр., які відбулися в Юзівці (Донецький басейн), Орехові-Зуєві, Петербурзі, Варшаві, Нарві [5, с. 38]. Заслугує на увагу точка зору В. Е. Теліпка та О. Г. Дутової, які зазначають, що основним нормативним актом, який регулював трудові відносини в дореволюційній Росії, був Закон «Про найм працівників і правила нагляду за фабричними заводами» від 3 червня 1886 р. Його ухвалення стало поштовхом для виникнення нової галузі права – трудового права, оскільки з'явилися його самостійний предмет і метод правового регулювання [4, с. 135; 6]. Варто також зазначити, що саме з цим Законом пов'язане виникнення договірних відносин між працівником і роботодавцем. Отже, вбачається, що наступний етап розвитку локального правового регулювання трудових відносин пов'язаний саме із закріпленням на законодавчому рівні порядку укладення, зміни та припинення трудового договору між найманим працівником і роботодавцем.

Положення Закону «Про найм працівників і правила нагляду за фабричними заводами» зберігають свою актуальність навіть сьогодні. Наприклад, назначеним нормативним актом встановлювалося правило, згідно з яким «господар повинен обходитися справедливо і покірливо з тими, хто наймається, вимагати від них лише роботи, обумовленої договором, або тієї, для якої було потрібне наймання, платити їм точно та розміщувати справно» [4, с. 135; 6]. Відповідно до ст. 9 Закону найм працівників здійснювався: а) на певний термін; б) на невизначений термін; в) на час виконання певної роботи, із закінченням якої припинявся найм. Договір найму виконувався шляхом видачі працівникові розрахункової книжки, в якій були відображені основні умови найму робочої сили. З моменту вступу на роботу працівникові заборонялося без відома господаря брати іншу роботу. Згідно із Законом господар розробляв на підприємстві правила внутрішнього трудового розпорядку, які затверджувалися фабричною інспекцією праці та виставлялися у всіх майстернях [4, с. 135–136; 7].

Подальший розвиток локального правового регулювання трудових відносин пов'язаний з ухваленням 3 червня 1886 р. Статуту про промислову працю, в якому закріплювалися обов'язок роботодавця

розробляти правила внутрішнього трудового розпорядку та обов'язок працівника їх дотримуватися. Правила внутрішнього розпорядку підписувалися завідувачами установ чи їх власниками та затверджувалися місцевими інспекторами. Вони «повинні бути дотриманими робітниками на заводах та фабриках» [8].

Роль локального регулювання виконували «особливі табелі стягнення» та розрахункові книжки, в яких фіксувались особливості застосування індивідуальних стягнень за порушення трудової дисципліни. Загалом Статут визначав правила внутрішнього розпорядку, які були значно детальнішими за правила внутрішнього розпорядку, що існують у сучасному законодавстві про працю України. Якщо сучасні правила затверджуються трудовими колективами за поданням власника або уповноваженого ним органу і виборним органом первинної профспілкової організації, то локальні правила фабричної та заводської промисловості XIX ст. затверджувалися створеними у складі Міністерства фінансів фабричними інспекціями, на які покладался обов'язок із нагляду за виконанням фабрикантами і працівниками фабричного законодавства [6, с. 386].

Як зазначає Н. І. Толоконський, до введення в дію зазначеного нормативно-правового акта власники підприємств самі встановлювали правила поведінки працівників, особливостями яких були: дріб'язкова регламентація поведінки; одностороння відповідальність за їх порушення (аж до притягнення працівників до кримінальної відповідальності); повна відсутність прав трудящих і санкціоноване свавілля адміністрації [9, с. 19; 10]. Після ухвалення Статуту роль і значення правил внутрішнього трудового розпорядку принципово змінились, а порядок їх розробки та впровадження був чітко регламентований.

У 1913 р. всі нормативні акти, за допомогою яких регулювалася діяльність працівників промисловості, були об'єднані у Статут про промислову працю [11, с. 213]. У ньому містився перелік підстав для розірвання трудового договору роботодавцем або працівником, а також встановлювався двотижневий термін взаємного попередження про звільнення. Проте дія Статуту не поширювалася на всі відносини з найманією праці. Регулювання праці окремих категорій осіб здійснювалося на основі інших актів, що ухвалювалися роботодавцем [11, с. 213]. Завдяки систематизації законів про працю в один статут принципово змінився підхід до розуміння правової природи трудового договору. Якщо раніше йшлося лише про цивільно-правову природу договорів про найм працівників, то з ухваленням Статуту про промислову працю, який чітко визначив особливості правового регулювання порядку укладення трудових договорів, стало можливим говорити про трудову природу договорів про найм працівників.

У контексті зазначеного варто підтримати позицію С. В. Вишневецької, яка відзначає, що зі зміною соціально-правової та економічної обстановки передові представники науки цивільного права звернули увагу на виникнення специфічних відносин у сфері застосування праці. У той період переважне регулювання відносин у трудовому процесі методами цивільного права дозволяло роботодавцям експлуатувати працівників такою мірою, яка майже не відрізнялася від феодальних умов праці холопа [12, с. 58; 13]. Тому вже в кінці XIX – на початку XX ст. вітчизняне законодавство про особистий найм розділилося на загальне і спеціальне. Перше повністю відповідає вимогам римської класифікації та принципам цивільного права, а друге, яке переважно регламентувало діяльність працівників на великих виробництвах, базується на нових принципах [12, с. 58; 13]. Такі принципи були закріплені в нормах трудового права.

Висновок

Завершуючи розгляд представленої наукової дослідження варто відзначити, що період 1861–1917 рр. характеризувався активною нормотворчою діяльністю держави щодо регулювання трудових відносин та ухваленням великої кількості законів і підзаконних нормативно-правових актів, покликаних регулювати трудові відносини. Крім того, важливим досягненням в зазначений період було розширення прав уповноважених суб'єктів щодо локальної нормотворчості. Таким чином, можемо констатувати, що саме в дослідженій історичний період були закладені перші законодавчі основи для здійснення локального правового регулювання трудових правовідносин.

Список бібліографічних посилань: 1. Сичова В. В. Особливості локального правового регулювання трудових відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2016. 22 с. 2. Крестовська Н. М. Ювенальне право України: генезис та сучасний стан : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Одеса, 2008. 468 с. 3. Гончарова Г. С., Жернаков В. В. Трудовое право в вопросах и ответах : учебник. Харьков : Одиссей, 2001. 456 с. 4. Теліпка В. Е., Дутова О. Г. Трудовое право України : навч. посіб. / за заг. ред. В. Е. Теліпка. Київ : Центр учб. літ., 2009. 456 с. 5. Трудовое право : учебник / под ред. О. Смирнова, И. Смигиревой. М. : Велби ; Проспект, 2007. 600 с. 6. Сіроха Д. І. Локальна нормотворчість суб'єктів трудового права: історико-правовий аспект. *Митна справа*. 2013. Ч. 2, кн. 1, № 1. С. 384–390. 7. Хныкин Г. В. Локальные источники российского трудового права: теория и практика применения : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. М., 2005. 294 с. 8. Громан В. В. Устав о промышленном труде (Свод законов т. XI, ч. 2, изд. 1913, ст. 1–228 и 541–597): с правилами и распоряжениями, изданный на основании этих статей с разъяснениями к ним Правительствующего

сената и адм. установлений. Прага : Право, 1915. 439 с. **9.** Толоконский Н. И. Орехово-зுவевская стачка. М., 1956. 128 с. **10.** Букреева Е. История локальных нормативных актов как источников трудового права в Российском государстве. *Право и жизнь*. 2006. № 104 (14). С. 126–129. **11.** Устав о промышленном труде с правилами и разъяснениями: Свод законов Российской империи (серия историческое законодательство). Т. XI. Ч. 2. / сост. В. В. Громан. СПб., 1999. 630 с. **12.** Вишновецька С. В. Історичні аспекти формування і розвитку галузі трудового права. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 1. С. 57–61. **13.** Доктрини трудового права: історія та сучасність : курс лекцій / за ред. А. Ю. Подорожного, І. В. Василяка. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2019. 15 с. URL: <http://lib.univd.edu.ua/?controller=service&action=downloadRep&id=106973> (дата звернення: 25.05.2020).

Надійшла до редколегії 30.05.2020



Sychova V. V. Historical and Legal Preconditions for the Origin of Local Legal Regulation of Labor Legal Relations in Ukraine

Based on the analysis of scientific views of scholars, the author has studied the historical and legal preconditions for the origin of local legal regulation of labor legal relations in Ukraine. It has been noted that the foundations of legal regulation of labor legal relations were laid during the existence of the Roman Empire. Despite the fact that this historical period is characterized by a slave-owning type of economy, we can still talk about the existence of legal regulation of labor at that time.

It has been emphasized that an important stage in the development of local regulation of labor relations in Ukraine is the period of Kievan Rus (late IX – mid XIII century), which is characterized by the fact that the legal regulation of labor relations was mainly limited to the issuance of orders by the prince. It has been established that there were no significant changes in the legal regulation of labor relations after the disintegration of Kievan Rus: there were employees in the civil service, who carried out their activities on a contractual basis, and centralized regulation was carried out by the princes of the respective lands.

The author has revealed the content of a number of normative and legal acts of the Russian Empire, the norms of which were aimed at regulating labor legal relations. It has been found out that the period of 1861-1917 was characterized by active rule-making activities of the state to regulate labor relations, the adoption of a large number of laws and regulatory acts that were designed to regulate labor relations. It has been emphasized that an important achievement of that period was the expansion of the rights of authorized entities in regard to local rule-making activity. It has been stated that the first legislative foundations were laid at that time in order to implement local legal regulation of labor legal relations.

Key words: historical and legal analysis, local legal regulation, labor legal relations, Russian Empire.




Олена Василівна Чорноус,

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра трудового та господарського права;

 <https://orcid.org/0000-0002-1475-7990>,

e-mail: chornousel@ukr.net

**ВІДКЛИКАННЯ З ВІДПУСТКИ ПРАЦІВНИКА ПОЛІЦІЇ:
ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА І ПРАКТИКИ**

Проаналізовано особливості порядку відкликання з відпустки деяких категорій працівників. Розглянуто види щорічних відпусток поліцейських. Проведено порівняльний аналіз правового регулювання відкликання з відпустки поліцейського, військовослужбовця та державного службовця. Виокремлено прогалини проблеми правового регулювання порядку відкликання поліцейського із щорічної відпустки.

Увагу дослідження спрямовано на врегулювання практичних проблемних аспектів здійснення захисту конституційних, трудових прав поліцейських як сторони службово-трудова відносин та вдосконалення Закону України «Про Національну поліцію».

Ключові слова: поліцейський, відкликання з відпустки, час відпочинку, щорічна відпустка поліцейських.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Реалізація та захист прав і свобод людини завжди займали вагомe місце в соціальній сфері життя суспільства, проте останнім часом набули глобального значення і вийшли на одне з перших місць у міжнародній системі критеріїв оцінювання рівня світового розвитку демократії у державі. В умовах переходу України до ринкових відносин та прагнення вступу до європейської спільноти проблема вдосконалення трудового законодавства є актуальною та відіграє важливу роль у забезпеченні належного правового, культурного та матеріального рівня населення, а також подальшого його розвитку як соціально захищеної нації.

Захист прав українських поліцейських набув своєї актуальності за останні кілька років під час проведення реформування системи правоохоронних органів України та ухвалення низки законодавчих актів у цій сфері. Примітно, що одна зі спеціально-юридичних функцій трудового права – захисна, на думку В. І. Щербини, полягає в тому, що повинна забезпечувати охорону трудових прав і законних інтересів працівників [1, с. 34]. Вона знаходить свій вияв у правовому впливі

на окремі групи відносин, що пов'язані із забезпеченням належного соціального середовища для людини, яка перебуває у трудових відносинах, захистом здоров'я працівника, підтриманням належного стану фізичних і моральних сил працівника, забезпеченням гідного рівня умов праці, вирішенням соціальних проблем тощо. Варто наголосити, що однією з головних проблем правового регулювання праці є встановлення обов'язку роботодавця забезпечувати працівника часом для відпочинку. Питання надання часу для відпочинку у вигляді відпусток поліцейським та відкликання з них регулюються статтями 91–93 Закону України «Про Національну поліцію»¹. Проте означений Закон не передбачає жодного механізму відкликання поліцейського ні з щорічної чергової, ні з щорічної додаткової відпусток, а лише встановлює окремі їх особливості.

Стан дослідження проблеми

Незважаючи на відсутність наукових праць з означеної проблематики, є вчені, які займалися вивченням проблематики службово-трудова відносин працівників правоохоронної системи, а саме: В. С. Венедіктов, М. І. Іншин, М. М. Клементарський, О. В. Кузніченко, О. В. Лавріненко, К. Ю. Мельник, О. М. Обушенко, В. І. Щербина. Разом з тим питання захисту службово-трудова відносин працівників Національної поліції України в умовах реформування чинного законодавства, що склалися в Україні, потребують свого постійного дослідження та вдосконалення. Питання відкликання поліцейських із щорічних відпусток було розглянуто недостатньо. На сьогодні в науковій царині трудового права фактично відсутнє спеціальне дослідження механізму відкликання поліцейського із щорічної чергової оплачуваної відпустки. На усунення цієї прогалини і спрямовано дослідження.

Мета і завдання дослідження

На підставі означеного, враховуючи значущість і практичну необхідність дослідження порушеної проблематики, *метою* статті є аналіз чинного загального та спеціального трудового законодавства з питань урегулювання механізму відкликання із щорічних основної та додаткової відпусток за вилучення років працівника поліції, виявлення прогалин у його регулюванні та надання пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення мети дослідження поставлено такі *завдання*: розглянути механізм відкликання з відпустки окремих спеціальних

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 04.05.2020).

категорій працівників, зокрема державних службовців, військовослужбовців; провести їх порівняльну характеристику; дослідити порядок відшкодування збитків, завданих поліцейському в разі відкликання з відпусток.

Наукова новизна дослідження

У дослідженні на підставі аналізу чинного трудового законодавства та юридичної практики щодо відкликання поліцейських працівників із відпустки вдосконалено правовий підхід до покращення змісту положень відомчих нормативно-правових актів, які регламентують питання механізму відкликання поліцейського із щорічних основної та додаткової відпусток. Обґрунтовано доцільність запровадження відшкодування матеріальної шкоди, яка може бути завдана поліцейському процедурою відкликання.

Виклад основного матеріалу

Право працівника поліції на відпочинок – одне з пріоритетних соціальних прав, закріплених у Конституції України¹. Загальна декларація прав людини статтею 24 проголошує право кожної людини на відпочинок і дозвілля, а також право на оплачувану періодичну відпустку². У національному законодавстві це положення знайшло своє відображення у ст. 45 Конституції України та деталізацію в законах України «Про відпустки», «Про Національну поліцію». Обов'язок із забезпечення конституційного права працівника на відпочинок законодавець покладає на роботодавця.

Право на відпочинок займає суттєве місце в системі принципів сучасного трудового права, а відпустка, у свою чергу, є одним із значущих способів його реалізації. Робочий час згідно з Кодексом законів про працю України повинен чергуватися із часом відпочинку. Створення для працівників належних умов праці та відпочинку, задоволення їх потреб і запитів, забезпечення законних прав і пільг – це одне з пріоритетних завдань держави. Під часом відпочинку поліцейських теоретики розуміють визначений законом або на його підставі час, упродовж якого поліцейський є вільним від виконання покладених на нього службових обов'язків і має право використовувати його на власний розсуд для відновлення працездатності та задоволення власних інтересів [2, с. 80].

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 04.05.2020).

² Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 04.05.2020).

Удосконалення правового регулювання надання щорічних відпусток працівникам поліції та відкликання з них має важливе значення та набуває особливої актуальності на сучасному етапі. Це обумовлено, в першу чергу, тим, що в законодавстві мають місце певні прогалини та суперечності, які Законом України «Про Національну поліцію» не були усунуті, тому спричиняють порушення прав працівників поліції на відпочинок і труднощі під час здійснення процедури відкликання поліцейського з відпусток.

Особливий характер служби працівників поліції, специфіка виконуваних ними завдань і функцій обумовлюють встановлення для поліцейських спеціального режиму праці та, відповідно, умов відпочинку, загальні засади яких закріплені в розділі 9 «Соціальний захист поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію». Основний різновид відпусток поліцейських – щорічні відпустки, які надаються за відпрацьований робочий рік, регулюються ст. 92 та 93 означеного розділу. На період відпустки за поліцейським зберігаються заробітна плата і місце роботи.

Відповідно до п. 10 ст. 10 Закону України «Про відпустки»¹ на підприємствах, в установах чи організаціях складається графік надання щорічних відпусток, який затверджується роботодавцем після погодження з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником) чи іншим уповноваженим на представництво трудовим колективом органом, після чого графік доводиться до відома всіх працівників. Під час складання графіків роботодавець повинен враховувати не лише інтереси виробництва, а й особисті інтереси працівників та можливості для їх відпочинку.

Цікавою з цього питання є позиція науковців, які вважають, що є всі підстави стверджувати, що норми нового Закону, якими визначаються відпустки поліцейських, повною мірою відповідають чинному трудовому законодавству, жодним чином не обмежують, а навіть навпаки, встановлюють додаткові гарантії забезпечення їх соціальних прав і свобод [3, с. 144]. Проте, вважаємо, така позиція є дещо помилковою.

Так, види відпусток, які можуть надаватись поліцейським, визначені ст. 92 Закону України «Про Національну поліцію». Аналіз означеної статті дозволяє зробити висновок, що поліцейським можуть бути надані такі види відпусток:

1) щорічна чергова оплачувана відпустка, про яку йдеться в ч. 1 ст. 92 та ч. 2 ст. 93 Закону України «Про Національну поліцію», і її

¹ Про відпустки : Закон України від 15.11.1996 № 504/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/504/96-вр> (дата звернення: 04.05.2020).

мінімальна, гарантована державою, тривалість повинна становити не менше ніж тридцять календарних днів, якщо законом не визначено більшої тривалості відпустки. Тобто тридцять діб – це мінімальна тривалість щорічної основної оплачуваної відпустки, однак вона може бути й більшої тривалості в окремих випадках, визначених законом.

Святкові та неробочі дні під час розрахунку тривалості щорічної основної відпустки не враховуються, тому якщо на період відпустки припадають святкові чи неробочі дні, її тривалість збільшується на відповідну кількість таких днів. Натомість вихідні дні до тривалості щорічних відпусток включаються як звичайні календарні дні;

2) додаткова оплачувана відпустка, яка відповідно до ч. 3 ст. 93 Закону України «Про Національну поліцію» надається за кожний повний календарний рік служби в поліції після досягнення працівником п'ятирічного стажу служби тривалістю один календарний день додаткової оплачуваної відпустки, але не більше п'ятнадцяти календарних днів.

Таким чином, науковці висловлюють позицію, що право поліцейського на додаткову оплачувану відпустку, її тривалість, а також виплата грошової компенсації за невикористану таку відпустку залежить від наявності спеціальної підстави – досягнення п'ятирічного стажу служби в поліції, а не від відпрацьованого часу у відповідному робочому році [4, с. 199].

Недосконалими є положення Закону України «Про Національну поліцію» щодо відкликання із щорічних основної та додаткової відпусток працівника поліції.

Викликає інтерес механізм відкликання поліцейського із щорічної чергової оплачуваної відпустки (п. 1 ст. 92 Закону України «Про Національну поліцію»), оскільки законодавець детально не врегулював означене питання ні в Законі України «Про Національну поліцію», ні іншими відомчими нормативно-правовими актами. Відповідно до ст. 93 Закону України «Про Національну поліцію» тривалість відпусток поліцейського обчислюється подово. Відкликання працівника поліції з чергової відпустки чинним законодавством, як правило, забороняється. Проте в разі крайньої необхідності, як закріплено в п. 11 ст. 93 Закону України «Про Національну поліцію», відкликання працівника поліції з чергової відпустки може бути дозволено керівнику територіального органу поліції. Примітно, що законодавець акцентував, що відкликання поліцейського забороняється саме з чергової відпустки. Про відкликання поліцейського із щорічної додаткової відпустки законодавець не згадав, а це дає підстави припустити, що відкликання із щорічної додаткової відпустки поліцейського дозволяється за будь-яких обставин і не захищено жодним чином.

Жодна з інших статей Закону України «Про Національну поліцію» не визначає порядку відкликання поліцейських із відпусток, а встановлює лише особливості щодо визначення тривалості основної щорічної відпустки, визначає додаткові гарантії поліцейським права на відпустку, обмеження кола осіб, які мають право здійснювати відкликання з неї, тощо. Не визначають особливого порядку відкликання з чергової відпустки поліцейських й інші закони України.

Заслуговує на увагу порядок відкликання з щорічної відпустки для окремих категорій працівників, який більш повно встановлюється Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 р. № 2011-ХІІ. Відповідно до п. 16 ст. 10-1 цього Закону відкликання військовослужбовців із щорічних основних відпусток дозволяється в таких випадках, як: оголошення мобілізації; введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях; в інших випадках – за рішенням міністра оборони України, керівників центральних органів виконавчої влади та інших державних органів¹.

У випадку, якщо військовослужбовця відкликають із щорічної основної відпустки, її невикористана частина надається військовослужбовцю, як правило, в поточному році. Також військовослужбовець в разі відкликання з відпустки, якщо невикористана її частина становить 10 календарних днів і більше, має право на оплату вартості проїзду до місця проведення відпустки і назад у межах України, але не далі пункту перебування.

Відповідно до п. 18 ст. 10-1 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» військовослужбовці під час дії воєнного стану можуть претендувати на відпустку за сімейними обставинами (чи з інших поважних причин) зі збереженням грошового забезпечення тривалістю не більше десяти календарних днів. Час, необхідний для проїзду до місця проведення відпустки та назад у межах України, законодавець надає окремо, але він не повинен перебільшувати двох діб в один кінець.

У дослідженні прогалин правового регулювання відкликання з чергової відпустки поліцейського заслуговує на увагу закріплений особливий порядок відкликання з відпустки, який встановлено для державних службовців.

Відкликання із щорічних відпусток державних службовців урегульовано Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р.

¹ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей : Закон України від 20.12.1991 № 2011-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 04.05.2020).

№ 889-VIII¹ та Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки» від 25 березня 2016 р. № 230². Пункт 2 Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки чітко вказує на два види відпусток: щорічну основну та щорічну додаткову відпустки, – з яких може бути відкликано державного службовця під час реалізації ним свого права на відпочинок.

Умови відкликання державних службовців з відпустки передбачено ст. 60 Закону України «Про державну службу». Означена стаття передбачає для різних категорій службовців різні підстави відкликання з відпустки. Так, наприклад, державні службовці категорії «А», які обіймають відповідні посади, можуть бути відкликані з обох видів щорічної відпустки (основної та додаткової), які гарантуються державному службовцю ч. 1 ст. 57 та ч. 1 ст. 58 Закону України «Про державну службу»³. Відкликання з відпусток державного службовця означеної категорії може мати місце лише за рішенням суб'єкта призначення і лише для виконання невідкладних завдань.

Дві інші категорії державних службовців, які, відповідно, займають посади категорій «Б» і «В», можуть бути відкликані з відпусток для виконання невідкладних завдань за розпорядженням (наказом) керівника державної служби. Необхідно відмітити гарантії, які законодавець передбачає в такому випадку для державних службовців. Так, частина невикористаної працівником відпустки надається йому в будь-який зручний для нього час за погодженням із керівником державної служби у цьому ж році, або ж вона може бути приєднана до однієї із щорічних відпусток у наступному році. Державний службовець має право на відшкодування непередбачуваних витрат, яких він зазнав у зв'язку з відкликанням.

Більш детально хотілося би звернути увагу на підставу – необхідність виконання невідкладного завдання, яка слугує причиною відкликання державного службовця із щорічної відпустки. По-перше, слід зазначити, що необхідність виконання завдання державним службовцем виникла, коли працівник перебував у відпустці, і про

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 04.05.2020).

² Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 230 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-p> (дата звернення: 04.05.2020).

³ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 04.05.2020).

означену необхідність не було й не могло бути відомо під час надання працівнику щорічної відпустки. По-друге, працівника можуть відкликати з відпустки лише за умови неможливості виконання такого завдання іншим фахівцем у цьому питанні. Оформлення відкликання з відпустки державного службовця відбувається шляхом видання службою управління персоналом відповідного наказу чи розпорядження, в якому обов'язково зазначається, яке саме невідкладне завдання стало підставою для відкликання працівника з відпустки.

У п. 5 Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки зазначено, що виступати ініціатором відкликання державного службовця із щорічної відпустки має право суб'єкт призначення або керівник державної служби за наявності ініціативи та обґрунтованого подання керівника державної служби стосовно державного службовця відповідної категорії «А». Відкликати із щорічної відпустки державного службовця категорії «Б» чи «В» має право суб'єкт призначення або керівник державної служби за наявності ініціативи та обґрунтованого подання на підставі повідомлення про необхідність відкликання державного службовця, який працює в конкретному структурному підрозділі.

У випадку, якщо рішення стосовно відкликання державного службовця з відпустки прийнято уповноваженим суб'єктом, служба управління персоналом державного органу повідомляє про це державного службовця належним чином, а саме: засобами телефонного, електронного чи поштового зв'язку. Важливо підкреслити, що відповідно до ч. 1 п. 7 Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки повідомляти державного службовця необхідно не пізніше ніж за п'ять календарних днів до відкликання з відпустки. Варто зауважити, що є і більш скорочений термін повідомлення державного службовця щодо відкликання з відпустки за наявності так званих форс-мажорних обставин – два календарні дні до відкликання. Так, ч. 2 п. 7 вказує на низку випадків, при настанні яких державного службовця можуть відкликати з відпустки у скорочений строк: а) відвернення стихійного лиха; б) захист та/або збереження життя і здоров'я громадян; в) забезпечення захисту та/або відновлення прав чи інтересів людини або громадянина. Служба управління персоналом повинна повідомити працівника стосовно прийнятого рішення про відкликання його з відпустки з використанням засобів телефонного та електронного зв'язку не пізніше ніж за два календарних дні до такого відкликання. У день, коли державний службовець прибуває з відпустки на роботу, служба управління персоналом повинна ознайомити його з наказом про відкликання, який обов'язково має містити вид невідкладного завдання, та надати працівнику завірену копію такого наказу.

Однак іноді можуть мати місце життєві чи інші об'єктивні обставини, які перешкоджають або не дають можливості прибути на роботу в конкретні терміни. Так, Порядок відкликання державного службовця із щорічної відпустки у п. 9 передбачає перелік деяких випадків. До них належать: неможливість вчасного прибуття на роботу через погіршення стану здоров'я (хвороба); наявність складної транспортної обстановки чи інших обставин, що ускладнюють прибуття працівника на роботу¹. У таких випадках державний службовець повинен повідомити про виникнення чи наявність таких обставин шляхом використання засобів телефонного чи електронного зв'язку особу, яка прийняла рішення про його відкликання. Або ж повідомити службу управління персоналом державного органу чи безпосередньо керівника.

Після закінчення терміну відпустки державний службовець повинен подати до служби управління персоналом необхідну інформацію та документи, що підтверджують наявність тих обставин, які спричинили ускладнення прибуття на роботу у зв'язку з відкликанням державного службовця із щорічної основної чи додаткової відпустки. Таким чином, можемо констатувати, що правове регулювання захисту часу відпочинку окремих категорій працівників законодавством здійснюється більш досконало, ніж часу відпочинку поліцейських.

На підставі вищевикладеного вважаємо, що особливу увагу необхідно приділити механізму правового регулювання відкликання поліцейського із щорічної чергової оплачуваної відпустки та щорічної додаткової відпустки. Порядок відкликання поліцейського з відпусток повинен бути доопрацьований та врегульований стосовно термінів попередження про відкликання, які доцільно встановити строком не менше ніж дві доби за наявності вагомих підстав, за яких працівника можуть відкликати з відпустки. Вичерпний перелік підстав має бути закріплений законодавцем у відомчому нормативно-правовому акті.

Вважаємо, що на законодавчому рівні потрібно передбачити випадки, за яких поліцейському зобов'язані відшкодувати матеріальну шкоду, якщо така була спричинена відкликанням із відпустки (наприклад, проїзд Україною потягом чи автобусом).

Проаналізувавши чинне законодавство, варто наголосити, що Закон України «Про Національну поліцію» потребує свого подальшого вдосконалення. А доопрацювання механізму відкликання поліцейського з

¹ Про затвердження Порядку відкликання державного службовця із щорічної відпустки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2016 № 230 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2016-п> (дата звернення: 04.05.2020).

щорічної основної та додаткової відпусток сприятиме непорушенню конституційного права поліцейських у царині трудового права та гарантуватиме його забезпечення серед інших головних прав та свобод людини і громадянина країни.

Список бібліографічних посилань: 1. Щербина В. І. Теоретичні проблеми охоронної функції трудового права в умовах ринкових відносин : монографія. Дніпропетровськ : Акад. митної служби України, 2004. 211 с. 2. Дрозд О. Ю., Шруб І. В. Тривалість щорічної відпустки поліцейського та порядок її обчислення. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2015. Вип. 4. С. 78–88. 3. Дрозд О. Ю. Порівняльно-правовий аналіз забезпечення права працівників поліції та працівників міліції на відпустки. *Науковий Вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 1, т. 2. С. 143–147. 4. Чорноус О. В. Право працівника поліції на щорічні відпустки та стан його реалізації в сучасній Україні // Актуальні питання удосконалення законодавства про працю та соціальне забезпечення : тези доп. та наук. повідом. учасників VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 29 верес. 2017 р.) / за ред. В. В. Жернакова. Харків : Право, 2017. С. 198–202.

Надійшла до редколегії 11.05.2020



Chornous O. V. Recalling a Police Officer from Leave: Problems of Legislation and Practice

The peculiarities of the procedure for recalling police officers from annual leave have been studied. The problems of legal regulation of this institution of labor law have been singled out. It has been noted that the annual leave of a police officer is divided into a basic leave, which may not be less than thirty calendar days, and an additional leave, the duration of which may not exceed fifteen days. It has been noted that the legislator did not provide a mechanism for recalling a police officer from annual leave.

The author has analyzed specific features of the procedure for recalling some special categories of employees from leave. A comparative analysis of legal regulation of recalling a police officer, a serviceman and a state official from leave has been carried out. Gaps in the problem of legal regulation of the procedure for recalling a police officer from annual leave have been highlighted.

It has been found out that the provisions of the Law of Ukraine “On the National Police” on recalling a police officer from annual basic and annual additional leave have gaps in this regard and need further improvement.

The study is focused on resolving practical problematic aspects of the protection of constitutional, labor rights of police officers as a party to employment relations and improving special legislation on this issue, which includes the Law of Ukraine “On the National Police”.

Key words: police officer, vacation recall, rest time, annual police vacation.



**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**


УДК 351.74(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.09>

В'ячеслав Васильович Аброськін,

кандидат юридичних наук,

Одеський державний університет внутрішніх справ (ректор);

 <https://orcid.org/0000-0002-4062-8105>,

e-mail: oduvsofficial@gmail.com

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Акцентовано увагу на тому, що завдяки грамотному використанню необхідного інструментарію під час вироблення та реалізації державної політики у сфері вищої освіти можливо створити умови для відтворення освітнього потенціалу нашої держави. У зв'язку з цим наголошено на важливості усвідомлення ролі та значення державної політики у сфері вищої освіти в системі державної освітньої політики в цілому, окреслення пріоритетних напрямків її модернізації з метою приведення у відповідність до загальноєвропейських стандартів у цій сфері. У результаті розкриття сутності державної освітньої політики сформульовано авторське визначення поняття «державна політика у сфері вищої освіти». Охарактеризовано мету, наведено коло завдань державної політики у сфері вищої освіти, що дозволило визначити її характерні особливості. Виокремлено фактори, що здійснюють вплив на ефективність державної політики у сфері вищої освіти.

Ключові слова: освіта, вища освіта, державна освітня політика, адміністративне законодавство, адміністративно-правове регулювання, механізм реалізації, суб'єкт реалізації, ефективність.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасний етап реформування освітньої системи в Україні зумовлений тими політичними, соціальними й економічними перетвореннями, що відбуваються в державі останнім часом. У зв'язку з цим важливого значення набуває остаточне усвідомлення вирішального характеру впливу освіти на стан національної економіки, важливості вироблення дієвих заходів щодо адаптації сфери освіти до сучасних вимог інноваційного розвитку та забезпечення функціонування системи управління знаннями. Досягти цього можливо в результаті

модернізації (з використанням науково обґрунтованих стратегічних підходів) державної освітньої політики. Саме завдяки грамотному використанню необхідного інструментарію під час вироблення та реалізації державної освітньої політики можливо створити умови для відтворення освітнього потенціалу нашої держави.

Одним із невід'ємних складників системи освіти в Україні є вища освіта, основним призначенням якої є створення необхідних передумов для формування висококваліфікованих фахівців шляхом надання високоякісних освітніх послуг. У зв'язку з цим важливого значення набуває чітке усвідомлення місця та ролі державної політики у сфері вищої освіти в державній освітній політиці в цілому, використання необхідного правового інструментарію під час вироблення ефективної державної політики у сфері вищої освіти, оскільки від цього безпосередньо залежить конкурентоспроможність нашої держави на світовій арені, її соціально-економічний розвиток та входження до міжнародного освітнього та наукового простору.

Стан дослідження проблеми

Питанням дослідження особливостей формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя (зокрема, у сфері освіти) присвятили свою увагу такі науковці, як О. Безпалова, І. Іванюк, Ю. Ковбасюк, О. Комарова, О. Лаврук, Я. Мельник, О. Нижник, А. Прокопенко, В. Ребкало, В. Швидкун, Н. Шульга та ін. Вказаними науковцями розкрито історико-теоретичні аспекти формування та реалізації державної освітньої політики, проаналізовано зміст поняття «державна освітня політика», визначено принципи та пріоритетні напрямки державної освітньої політики, охарактеризовано складові елементи механізму її реалізації, що дозволило їм сформулювати низку пропозицій щодо подальшої модернізації системи освіти в Україні, забезпечення високої якості освіти та вироблення індикаторів її моніторингу, окреслити першочергові кроки у напрямку розвитку державної освітньої політики. Слід зазначити, що питання реалізації державної політики у сфері вищої освіти як складової державної освітньої політики не залишилися осторонь уваги науковців. У цьому контексті варто звернути увагу на науковий доробок Н. Гедікової, А. Гриневич, Н. Губерської, І. Колодія, А. Наливайко, Ю. Фролова, І. Хошимин, Р. Щокіна та інших учених. Однак, незважаючи на те, що переважна кількість питань, пов'язаних із забезпеченням належної реалізації державної політики у сфері вищої освіти, набула свого наукового опрацювання, з використанням усього арсеналу адміністративно-правової науки питання формування та реалізації такої політики було проведено лише частково. Зокрема, поза увагою науковців залишилися питання з'ясування сутності державної політики у сфері вищої освіти в адміністративно-

правовому аспекті, вироблення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері вищої освіти тощо. Власне це і зумовлює нагальну потребу у проведенні відповідного наукового дослідження.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в розкритті змісту державної політики у сфері вищої освіти та визначенні факторів, що здійснюють вплив на її ефективність. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* наукової статті є розкриття сутності категорій «державна освітня політика», «державна політика у сфері вищої освіти», визначення мети та завдань державної політики у сфері вищої освіти, розкриття особливостей державної політики у сфері вищої освіти та визначення факторів, що здійснюють безпосередній вплив на її ефективність.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна полягає в тому, що робота є однією з перших наукових праць, в якій з'ясовано зміст державної освітньої політики, охарактеризовано місце в ній державної політики у сфері вищої освіти, визначено її сутність, мету, основні завдання та характерні ознаки.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж перейти безпосередньо до розкриття змісту державної політики у сфері вищої освіти, вважаємо за доцільне детальніше зупинитися на характеристичі державної освітньої політики як цілісної категорії. Це дозволить нам усвідомити роль та значення державної політики у сфері вищої освіти в системі державної освітньої політики в цілому, окреслити пріоритетні напрямки її модернізації з метою приведення у відповідність до загальноновизнаних європейських стандартів у цій сфері.

Як зазначає О. Безпалова, «під політикою у широкому сенсі слід розуміти свідому та цілеспрямовану діяльність політичних суб'єктів, спрямовану на налагодження ефективних відносин між державою та суспільством у різноманітних сферах суспільного життя (економічній, бюджетній, податковій, соціальній, демографічній, аграрній, культурній, технічній, науковій, екологічній, митній, монетарній, антиінфляційній, правоохоронній тощо)» [1]. Підтримуючи в цілому позицію названої дослідниці, слід додати, що про правову політику може йтися в тому випадку, коли діяльність уповноважених на те суб'єктів урегульована приписами нормативно-правових актів. Також вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що однією зі сфер суспільного життя, щодо забезпечення належного функціонування якої має обов'язково розроблятися та реалізовуватися правова політика, є сфера освіти.

Варто зазначити, що в науковій літературі одночасно використується декілька схожих за своїм змістом термінів: «державна освітня політика», «державна політика у сфері освіти», «освітня політика», «державне управління системою освіти». Вважаємо за доцільне розкрити позиції науковців щодо трактування вказаних термінів, що дозволить нам обґрунтувати власну позицію стосовно використання категоріального апарату.

Так, відповідно до точки зору О. Комарової, «державна освітня політика є невід’ємною складовою державної соціальної політики, здійснюється як публічною владою, так і іншими суб’єктами для досягнення економічних, соціальних, культурних, науково-технічних цілей та вирішення завдань національного та глобального характеру» [2]. Схожим за змістовним наповненням є визначення державної освітньої політики, запропоноване Н. Шульгою, який розуміє її як «сукупність сформульованих і законодавчо закріплених цілей, завдань, функцій, принципів, якими керуються органи державного управління освітою у процесі своєї діяльності» [3]. Освітню політику як складову частину політики держави пропонують розглядати В. Куклін та С. Беляков, наголошуючи при цьому, що вона «являє собою сукупність теоретичних ідей, цілей і завдань, практичних заходів розвитку освіти» [4, с. 14]. К. Корсак пропонує розглядати національну освітню політику як сукупність пріоритетів і цілей, які формує уряд чи інший вищий орган для здійснення заходів щодо вдосконалення і розвитку системи освіти чи її елементів [5, с. 112]. Підсумовуючи викладені вище позиції науковців, можна дійти висновку, що вони переважно розглядають державну освітню політику як сукупність ключових ідей, пріоритетів або цілей, дотримання яких є обов’язковим для забезпечення функціонування сфери освіти в цілому.

Розкрити зміст державної освітньої політики за допомогою діяльнісного підходу пропонує Д. Гогін, який вважає, що «державна освітня політика є спрямовувальною і регулювальною діяльністю держави в галузі освіти, здійснюваною нею для досягнення цілком визначених стратегічних цілей і розв’язання задач загальнодержавного або глобального значення» [6, с. 56]. Схожої точки зору щодо трактування політики з позицій діяльнісного підходу дотримується і Я. Тицька, розуміючи державну політику у сфері освіти як передбачену законодавством сукупність дій органів державної влади щодо формування й реалізації стратегічних завдань сфери освіти, удосконалення та розвитку системи освіти з метою задоволення потреб людини й суспільства [7]. На нашу думку, подібний підхід до трактування державної освітньої політики не є цілком виправданим, оскільки розуміння політики виключно як діяльності в конкретній

сфері істотно звужує цю категорію та не дозволяє отримати вичерпне уявлення про її зміст.

Варто звернути увагу на позицію Н. Протасової, В. Лугового та Ю. Молчанової, які вважають, що «державна освітня політика – це планомірно організована діяльність та відповідно цілісна, комплексна система заходів державних інституцій щодо цілеспрямованого управління освітньою галуззю з метою її оптимізації, повноцінного функціонування та розвитку, це концентроване вираження ідеологічних та соціальних принципів, що визначають відношення держави до функціонування і розвитку галузі, визначають її роль в суспільстві» [8, с. 4]. Названі науковці також є прихильниками діяльнісного підходу до трактування політики, але вони одночасно у вказаному визначенні акцентують увагу на призначенні державної освітньої політики, яке полягає у здійсненні певних управлінських заходів з метою впорядкування сфери освіти. У зв'язку з цим доцільно наголосити, що, дійсно, під час реалізації державної освітньої політики з боку уповноважених на те суб'єктів здійснюється управлінський вплив, орієнтований на забезпечення належного функціонування сфери освіти.

Вважаємо за можливе не погодитися з підходом Н. Протасової, В. Лугового та Ю. Молчанової до розуміння державного управління освітою виключно як «системи органів державної влади, державних установ, організацій, посадових осіб, які взаємодіють між собою в процесі виконання покладених на них функцій з метою забезпечення діяльності та розвитку освітньої галузі; окрема галузь державного управління, яка забезпечує планомірний вплив на освітню сферу, що ґрунтується на законах та інших нормативних актах, і спрямована на розвиток цієї цілісної системи» [8, с. 4]. Наша позиція обумовлена тим, що система суб'єктів є лише одним з елементів державного управління відповідною сферою, тобто науковці поза увагою залишили інші складові (зокрема, об'єкти та взаємозв'язки між ними).

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо під державною освітньою політикою розуміти сукупність закріплених у національному законодавстві ключових ідей, пріоритетів або цілей, з урахуванням яких уповноважені на те суб'єкти за допомогою певного правового інструментарію здійснюють управлінський вплив з метою забезпечення належного функціонування сфери освіти.

Державна освітня політика є комплексною категорією та складається з декількох підвидів: державної політики у сфері дошкільної освіти, державної політики у сфері повної загальної середньої освіти, державної політики у сфері позашкільної освіти, державної політики у сфері спеціалізованої освіти, державної політики у сфері професійної освіти, державної політики у сфері фахової передвищої освіти,

державної політики у сфері вищої освіти та державної політики у сфері післядипломної освіти. Доцільність виокремлення таких видів державної освітньої політики зумовлена положеннями ст. 10 Закону України «Про освіту» від 5 вересня 2017 р. № 2145, в якій визначаються складники системи освіти. Варто зазначити, що лише у випадку створення належних умов для реалізації кожного з видів державної освітньої політики можна вести мову про ефективність державної освітньої політики в цілому, провести відповідний моніторинг якості та обґрунтованості заходів, що здійснюються в межах її реалізації уповноваженими на те суб'єктами, проаналізувати стан гарантування державою конституційного права громадян на освіту з урахуванням стандартів освіти.

Як ми вже зазначили, однією з важливих складових державної освітньої політики є державна політика у сфері вищої освіти. Саме в межах реалізації такої політики на перше місце повинна виходити якість вищої освіти. Це зумовлено тим фактом, що основним призначенням вищої освіти є вкладення державою інвестицій у людський капітал з метою формування навичок та професійних компетентностей для пріоритетних галузей економічної діяльності, вміння грамотно користуватися якими дозволить забезпечити інноваційний соціально-економічний та культурний розвиток нашої держави з урахуванням сучасних потреб людини та суспільства. На законодавчому рівні визначено, що «вища освіта – сукупність систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти»¹. Тобто можна дійти узагальнюючого висновку, що держава повинна створити умови для набуття здобувачами вищої освіти навичок та професійних компетентностей, розвитку їх здібностей до працевлаштування з використанням широкої бази навчальних знань у рамках проведення досліджень та застосування інновацій.

Зважаючи на викладене вище, пропонуємо під державною політикою у сфері вищої освіти розуміти сукупність закріплених у національному законодавстві ключових ідей, пріоритетів або цілей, з урахуванням яких уповноважені на те суб'єкти за допомогою певного правового інструментарію здійснюють управлінський вплив з метою забезпечення належного функціонування сфери вищої освіти,

¹ Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 16.03.2020).

набуття здобувачами вищої освіти навичок та професійних компетентностей, розвитку їх здібностей до працевлаштування.

Метою державної політики у сфері вищої освіти є створення ідеальної моделі системи вищої освіти та інтегрування її в загальнодержавну систему освіти, зміцнення зв'язків закладів вищої освіти з ринком праці, забезпечення подальшого розвитку соціально-економічного, наукового та культурного потенціалу нашої держави, посилення інтелектуального потенціалу та конкурентоспроможності держави на світовій арені, входження України до європейського освітнього та наукового простору.

З огляду на наведену вище мету державної політики у сфері вищої освіти вважаємо, що до її основних завдань слід віднести такі:

- запровадження реального розуміння якості вищої освіти та культури якості такої освіти, доведення вимог щодо обов'язкового неухильного дотримання вимог якості вищої освіти для всіх учасників освітнього процесу;

- врахування потреб та очікувань усіх стейкхолдерів, суспільства та держави під час забезпечення функціонування системи вищої освіти;

- забезпечення під час оновлення існуючих підходів до функціонування системи вищої освіти, надання освітніх послуг та забезпечення здобувачів вищої освіти академічними знаннями не лише європейських освітніх традицій, а й національних соціально-економічних традицій, освітніх стандартів, культурних та наукових прагнень і очікувань;

- створення умов для належного функціонування інституційної системи забезпечення якості вищої освіти (суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері вищої освіти, закладів вищої освіти усіх форм власності);

- запровадження практики дотримання вимог академічної мобільності, академічної доброчесності і свободи, недопущення випадків академічного шахрайства (плагіату);

- забезпечення конструктивної взаємодії внутрішніх (науково-педагогічного складу, персоналу закладів вищої освіти та студентів) та зовнішніх (роботодавців та зовнішніх партнерів) стейкхолдерів;

- вироблення дієвого механізму стимулювання (мотивації) здобувачів вищої освіти щодо залучення до освітнього процесу, зокрема щодо процесів запровадження гнучких навчальних траєкторій, розроблення та реалізації освітніх програм, а також оцінювання результатів навчання, що є підтвердженням студентоцентрованого підходу освітнього процесу тощо.

Державній політиці у сфері вищої освіти притаманна низка ознак, що відрізняють її від інших видів державної політики в цілому

та державної освітньої політики зокрема. На нашу думку, до них можна віднести такі:

- спрямована на забезпечення реалізації конституційного права громадян на вищу освіту (зокрема, її доступність і безоплатність), що у результаті отримання вищої освіти має призвести до реалізації права на працю;

- основними пріоритетами такої політики є доступність, рівність, якість та ефективність;

- реалізується спеціально уповноваженими на те суб'єктами: відповідними органами державної влади, закладами вищої освіти із залученням стейкхолдерів, інституцій громадянського суспільства та бізнес-структур;

- реалізація такої політики відбувається переважно із застосуванням положень адміністративного законодавства, в яких врегульовано особливості правового статусу відповідних суб'єктів, процедурні питання, пов'язані з наданням освітніх послуг, прийняттям та реалізацією управлінських рішень;

- забезпечення реалізації такої політики відбувається шляхом використання широкого арсеналу правових інструментів (форм та методів), основним призначенням яких є забезпечення високої якості вищої освіти, надання доступу до вищої освіти усім громадянам, створення умов для їх самореалізації та запровадження дієвості підходу щодо освіти протягом життя;

- багатоаспектність такої політики, що зумовлено її вирішальним впливом на ефективність функціонування практично всіх сфер суспільного життя: політичної, економічної, соціальної, культурної, правоохоронної, екологічної тощо;

- передбачає можливість отримання першої вищої освіти за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів.

Висновки

Таким чином, проведені дослідження дозволили нам дійти висновку, що ефективність державної політики у сфері вищої освіти залежить від низки факторів, до яких належать, зокрема, такі:

- одночасне врахування потреб людини, суспільства, держави, територіальних громад, роботодавців та представників бізнес-структур;

- забезпечення рівних умов доступу до вищої освіти;

- підвищення вимог до якості вищої освіти;

- запровадження практики підвищеного фінансового та матеріально-технічного забезпечення тих закладів вищої освіти, випускники яких є найбільш затребуваними на ринку праці;

- врахування науково та економічно обґрунтованих обсягів підготовки фахівців з вищою освітою;

– забезпечення взаємодії закладів вищої освіти з роботодавцями та запровадження на її основі дуальної освіти тощо.

Підсумовуючи викладене вище, варто зазначити, що сучасний етап модернізації державної політики у сфері вищої освіти в Україні характеризується орієнтацією на вищу освіту як на найважливішу інноваційну складову сучасної економіки знань, як на необхідну передумову економічного зростання, культурного та інтелектуального розвитку держави.

Список бібліографічних посилань: 1. Безпалова О. І. Концептуальні засади державної політики у правоохоронній сфері. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 2 (57). С. 8–16. 2. Комарова О. А. Пріоритетні напрями державної освітньої політики. *Проблеми економіки*. 2015. № 1. С. 107–113. 3. Шульга Н. Д. Характеристика базових понять феномена «державна освітня політика». *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 2 (49). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2015-2/doc/2/04.pdf> (дата звернення: 16.03.2020). 4. Куклин В. Ж., Беляков С. А. Системные аспекты образовательной политики и управления образованием. *Университетское управление: практика и анализ*. 2003. № 3. С. 10–23. 5. Корсак К. Освіта, суспільство, людина в ХХІ столітті: інтегрально-філософський аналіз. Київ : Ніжин, 2004. 221 с. 6. Гогин Д. Ю. Государственная образовательная политика Российской Федерации на современном этапе : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. М., 2005. 159 с. 7. Тицька Я. О. Державна політика у сфері освіти: правовий аспект. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23). С. 55–60. 8. Державне управління у сфері освіти: глосарій з дисциплін магістерської програми за спеціальністю «Державне управління в сфері освіти» / авт. кол.: Н. Г. Протасова, В. І. Луговий, Ю. О. Молчанова та ін. ; за заг. ред. Н. Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2013. 48 с.

Надійшла до редколегії 20.03.2020



Abroskin V. V. Conceptual Principles of State Policy in the Field of Higher Education in Ukraine: Administrative and Legal Aspect

The emphasis has been placed on the fact that due to the competent use of the necessary tools during the development and implementation of state policy in the field of higher education it is possible to create conditions for the reproduction of educational potential of our state. Particular attention has been paid to the fact that the main purpose of higher education is the state investment in human capital in order to develop skills and professional competencies for priority areas of economic activity. The ability to use them properly will ensure innovative socio-economic and cultural development of our country taking into account current needs of human beings and society. In this regard, it is important to have a clear understanding of the place and role of state policy in the field of higher education within state education policy in general, the

use of the necessary legal tools in developing effective state policy within higher education, since it directly affects the competitiveness of our state on the world stage, its socio-economic development and Ukraine's entry into the international educational and scientific space. The author has emphasized the importance of understanding the role and significance of the state policy in the field of higher education within the system of state education policy in general, outlining the priority areas of its modernization in order to bring it into line with generally accepted European standards in this area. As a result of revealing the essence of the state education policy, the author has offered to understand the state policy in the field of higher education as a set of key ideas, priorities or goals enshrined in national legislation, when the authorized subjects implement managing impact with the assistance of certain legal tools in order to ensure the proper functioning of higher education area, acquisition of skills and professional competencies by applicants for higher education, development of their employment abilities. The purpose of the state policy in the field of higher education is to create an ideal model of higher education system and its integration into the national education system, strengthening relationship between higher education institutions and the labor market, ensuring further development of socio-economic, scientific and cultural potential of our country, strengthening the intellectual potential and the state's competitiveness on the world stage, Ukraine's entry into the European educational and scientific space. The tasks of the state policy in the field of higher education have been systematized. That allowed to determine its characteristic features that distinguish it from other types of state policy in general and state educational policy in particular. The factors influencing the effectiveness of the state policy in the field of higher education have been highlighted. It has been emphasized that the current stage of modernization of the state policy in higher education in Ukraine is characterized by the focus on higher education as the most important innovative component of the modern economy, as the necessary prerequisite for economic growth, cultural and intellectual development.


Key words: education, higher education, state education policy, administrative legislation, administrative and legal regulation, implementation mechanism, subject of implementation, efficiency.



Оксана Валеріївна Брусакова,

кандидат філософських наук,

*Харківський національний університет внутрішніх справ,
факультет № 6 (декан);*

 <https://orcid.org/0000-0001-6522-8020>,

e-mail: advokat.brusakova@gmail.com

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ АВІАЦІЙНОГО ТРАНСПОРТУ

Акцентовано увагу, що важливим напрямком розвитку авіаційної транспортної інфраструктури є підвищення ефективності державного регулювання в галузі авіаційного транспорту. Встановлено, що під державним регулюванням в галузі авіаційного транспорту слід розуміти цілеспрямований процес здійснення державою в особі уповноважених органів заходів регуляторного характеру з метою впорядкування суспільних процесів (публічно-правових відносин між суб'єктами й об'єктами авіаційної діяльності), встановлення загальних правил поведінки під час перевезення за допомогою повітряного транспорту пасажирів і вантажів, надання інших авіаційних послуг, проектування, виробництва й обслуговування авіаційного транспорту.

Зазначено, що державне регулювання в галузі авіаційного транспорту є системою, що складається з таких складових: мета і завдання; принципи регулювання; об'єкт регулювання; суб'єкт регулювання; форми та методи регулювання; відносини, що виникають під час регулювання. Виокремлено особливості, притаманні державному регулюванню в галузі авіаційного транспорту.

Ключові слова: державне регулювання, авіаційна галузь, авіаційний транспорт, державна підтримка, регуляторний вплив.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Одним із важливих факторів соціально-економічного розвитку держави є розширення мережі національної транспортної інфраструктури, вагоме місце в якій відводиться авіаційному транспорту. Останнім часом спостерігається швидке зростання ролі авіаційного транспорту, особливо в контексті безпосередньої участі України в реалізації міжнародних інтеграційних програм та інфраструктурних проєктів. Саме наявність високотехнологічного конкурентоспроможного авіаційного транспорту й авіаційної інфраструктури є важливою передумовою поєднання процесів виробництва авіаційного транспорту та споживання послуг, що надаються з його використанням, надання якісних логістичних послуг. Варто зазначити, що підтвердженням

ефективності функціонування галузі авіаційного транспорту є не лише економічний розвиток держави, в цьому контексті важливого значення набуває створення належних умов для забезпечення безпеки перевезення пасажирів і вантажів, мінімізація негативного впливу на навколишнє середовище (зокрема, дотримання екологічних норм), забезпечення якісного й ефективного використання енергії, орієнтація, в першу чергу, на потреби бізнесу і пасажирів, покращення мобільності громадян на території України та за її межами тощо. Таким чином, важливим напрямком розвитку авіаційної транспортної інфраструктури є підвищення ефективності державного регулювання галузі авіаційного транспорту. Зважаючи на це, важливого значення набуває з'ясування сутності державного регулювання галузі авіаційного транспорту як системної категорії, визначення його характерних ознак і характеристика складових елементів системи такого регулювання.

Стан дослідження проблеми

Особливостям дослідження сутності державного регулювання, питанням розмежування державного регулювання з іншими науковими категоріями, з'ясуванню значення державного регулювання як засобу впорядкування функціонування різних сфер суспільного життя присвятили увагу такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, О. І. Безпалова, Ю. П. Битяк, К. Л. Бугайчук, В. М. Гаращук, Р. Я. Демків, О. С. Кравчун, В. М. Мартиненко, Р. С. Мельник, В. П. Нагребельний, М. В. Оніщук, С. Г. Стеценко, Н. В. Філіпова, І. М. Шопіна та ін. Окремі питання, пов'язані зі здійсненням державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, знайшли своє висвітлення у працях Н. І. Антощишиної, Д. О. Демченко та ін. Названими науковцями проаналізовано зміст понять «державне регулювання», «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування» та «правове регулювання». Це дозволило дійти висновку про наявність різних підходів до розкриття змісту вказаних правових категорій, що вносить певну термінологічну неузгодженість. Зважаючи на це, на нашу думку, доцільно порівняти існуючі наукові підходи до трактування вказаних термінів, розкрити особливості їх співвідношення між собою, що дозволить запропонувати авторський підхід до визначення сутності й особливостей державного регулювання в галузі авіаційного транспорту в Україні.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в розкритті сутності й особливостей державного регулювання в галузі авіаційного транспорту в Україні. Зважаючи на сформульовану мету, *завданнями* наукової статті є: порівняти існуючі наукові підходи до трактування термінів «державне

регулювання», «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «правове регулювання»; розкрити особливості їх співвідношення між собою; надати авторське визначення терміна «державне регулювання в галузі авіаційного транспорту»; визначити й охарактеризувати складові системи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту; виокремити особливості, притаманні державному регулюванню в галузі авіаційного транспорту.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна полягає в тому, що стаття є однією з перших наукових праць, присвячених визначенню та характеристиці складових системи державного регулювання в галузі авіаційного транспорту, що дозволило визначити його характерні риси.

Виклад основного матеріалу

Перш ніж перейти безпосередньо до вивчення окреслених питань, вважаємо за доцільне зупинитися на аналізі категоріального апарату, а саме змісту понять «державне регулювання», «державне управління», «публічне управління», «публічне адміністрування», «правове регулювання».

Варто звернути увагу, що в науковій літературі питання державного регулювання проаналізовано переважно в контексті його застосування до сфери економіки, тобто більшість наукових праць присвячена саме питанням державного регулювання сфери економіки. Проте, на нашу думку, процес упорядкування відбувається практично в усіх сферах суспільного життя, тому не можна говорити про доцільність використання терміна «державне регулювання» виключно під час з'ясування особливостей упорядкування суспільних відносин в економічній сфері.

Відповідно до точки зору В. П. Нагребельного державне регулювання – це «здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві» [1, с. 118–119]. Схожої точки зору дотримуються автори «Малого енциклопедії держави і права», які пропонують під державним регулюванням розуміти «забезпечення ресурсами держави комплекс організаційних, економічних, правових заходів у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства з метою упорядкування суспільних процесів, встановлення загальних правил і норм поведінки, а також попередження негативних явищ у суспільстві» [2, с. 67–68]. Як сукупність інструментів, за допомогою яких відповідні органи держави на базі законодавства та в межах своєї компетенції здійснюють вплив на процес функціонування тієї чи

іншої сфери суспільного життя, пропонує розуміти державне регулювання О. С. Кравчун [3].

Узагальнюючи наведені визначення, слід наголосити на тому, що державне регулювання передбачає цілеспрямований владний вплив державного органу за допомогою всієї сукупності правових засобів. Проте такі характеристики державного регулювання сприяють ототожненню його з державним управлінням, що не є правильним. Відразу зазначимо, що співвідношення понять «регулювання» й «управління» тлумачиться науковцями по-різному. Маючи спільну сферу застосування, ці поняття передбачають відмінності за характером дії на об'єкти свого впливу. Крім того, державне регулювання, на відміну від державного управління, не обмежується виключно адміністративно-правовою формою, оскільки здійснює цілеспрямований вплив на економічні відносини, що вимагає вжиття низки регуляторних заходів уповноваженими на те суб'єктами.

Отже, вважаємо за доцільне перейти до з'ясування сутності державного управління. Серед науковців існують різні підходи до трактування державного управління. Так, Г. В. Атаманчук вважає, що «державне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави (через систему своїх структур) на суспільну і приватну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну силу» [4, с. 33]. В. М. Мартиненко зазначає, що «державне управління є процесом здійснення авторитарного врядування через формування та реалізацію системи державних органів виконавчої влади на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни, які застосовують сукупність способів, механізмів, методів владного впливу на суспільство» [5, с. 21].

Деяко інший підхід до трактування державного управління пропонують Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук і В. В. Зуй, які розуміються його як «частину державної діяльності, яка має своїм основним призначенням здійснення виконавчої влади» [6, с. 11]. С. Г. Стеценко пропонує розглядати державне управління як «виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій» [7, с. 18]. Схожої точки зору дотримується В. А. Юсупов, який зазначає, що «державне управління – це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління» [8, с. 19]. Спільним для наведених вище точок зору науковців є те, що вони використовують діяльнісний підхід до розкриття змісту вказаної категорії.

Таким чином, необхідно підкреслити, що поняття «державне регулювання» та «державне управління» не є синонімічними, оскільки розрізняються між собою за суб'єктним складом. Так, під час державного регулювання відбувається владний вплив державних органів

різних гілок влади, а під час державного управління має місце вплив (виконавчо-розпорядча діяльність) виключно органів виконавчої влади, який здійснюється за допомогою, насамперед, адміністративних методів. Тобто державне управління є складовою процесу державного регулювання.

Схожим за змістовним навантаженням на державне управління є поняття «публічне управління». Як зазначає Р. С. Мельник, «предмет публічного управління являє собою зовнішньо орієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів (публічної адміністрації), пов'язану з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України. Така діяльність може здійснюватися як у примусовому, так і у позапримусовому (публічно-сервісному) порядку, а її правовою основою є норми адміністративного права» [9, с. 96].

На нашу думку, під час розмежування понять «державне управління» та «публічне управління» слід відштовхуватися від мети такого управління, яка являє собою забезпечення державного або публічного інтересу відповідно.

К. А. Бугайчук при розмежуванні державного та публічного управління також пропонує відштовхуватися від кола суб'єктів, що його здійснюють. Він наголошує, що «суб'єктами державного управління виступають органи виконавчої влади та їх посадові особи; суб'єктами публічного управління виступає так звана “публічна адміністрація”, тобто органи виконавчої влади, місцевого самоврядування, інші державні органи та особи, що мають повноваження на реалізацію державно-владних повноважень, отже, коло суб'єктів публічного управління є значно ширшим, ніж державного» [10, с. 12].

Таким чином, державне та публічне управління слід розмежовувати за: метою здійснення; колом суб'єктів; характером і змістом заходів, що застосовуються.

Близьким за змістом до поняття «державне управління» є публічне адміністрування, яке вчені-адміністративісти розглядають у широкому (як пов'язане із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади) та вузькому (як пов'язане з виконавчою гілкою влади, що розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає в себе всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду) розуміннях [11, с. 61; 12, с. 17; 193, с. 14; 13, с. 24]. У цьому випадку спостерігається ототожнення публічного адміністрування з державним управлінням. Проте, як ми вже зазначали стосовно відмінностей між державним та публічним управлінням, одним із критеріїв їх розмежування виступає наявність мети – забезпечення державного або публічного інтересу. Отже, хотілося б наголосити на неможливості ототожнення державного управління та публічного адміністрування.

Поняття «правове регулювання» також не залишилося поза увагою вчених-адміністративістів. Так, О. І. Безпалова, опрацьовуючи питання реалізації правоохоронної функції держави органами Національної поліції, доходить висновку, що «правове регулювання – це специфічний вид правового впливу адміністративно-правових форм і засобів, які в сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів із метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків» [14, с. 111]. А. М. Куліш розглядає правове регулювання як здійснюваний в інтересах суспільства та за допомогою норм права вплив на поведінку учасників суспільних відносин з метою встановлення й упорядкування останніх [15, с. 62].

Отже, можна зробити висновок, що правове регулювання в загальному розумінні є державним регулюванням, оскільки будь-які заходи регулюючого або управлінського характеру, що встановлюються та санкціонуються державою, закріплені за допомогою цілісної системи правових засобів і передбачені відповідними нормативно-правовими актами. Відносини державного регулювання не завжди є предметом правового регулювання, для якого характерною є наявність відповідної правової форми.

Підсумовуючи викладене можна наголосити на тому, що державне регулювання, державне управління та публічне адміністрування є пов'язаними між собою правовими категоріями, які відрізняються об'єктом управління (регулювання), метою, формами та способами реалізації управлінських (регулятивних) заходів, а також колом суб'єктів, уповноважених вказані заходи реалізовувати. Вказані види управління (регулювання) можуть видозмінюватися залежно від виду послуг, які надаються, кола суб'єктів надання таких послуг і результатів, на досягнення яких вони орієнтовані. Також необхідно звернути увагу, що державне управління переважно має місце в тих випадках, коли йдеться про необхідність забезпечення публічних інтересів і завдань, що стоять перед державою. Державне регулювання відбувається в тому випадку, коли необхідне забезпечення балансу дотримання публічних і приватних інтересів.

Отже, можна стверджувати, що зміст державного регулювання виходить за межі діяльності органів виконавчої влади. Крім того, регулювання не лише спрямоване на об'єкти управління, а й призначене впливати на суспільне середовище цих об'єктів, тобто на соціальні явища і процеси, існування яких забезпечує вплив на стан певного об'єкта управління.

Державне регулювання являє собою процес, який реалізують різні гілки державної влади доступними правовими засобами з метою

забезпечення впорядковуючого регуляторного впливу на відповідне суспільне середовище, орієнтованого на створення умов для ефективної діяльності суб'єктів і об'єктів управління в напрямках, бажаних і корисних для розвитку певної галузі та держави в цілому. Користуючись сформульованим визначенням, окреслимо межі та виділимо складові державного регулювання в галузі авіаційного транспорту.

Відповідно до Повітряного кодексу України «державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає у формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, у здійсненні державного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення»¹. Виходячи із законодавчого визначення державного регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору, можна дійти висновку, що законодавець фактично ототожнює державне регулювання та державну політику в цій сфері.

Стосовно наукового трактування вказаних категорій слід зазначити, що питання сутності державного регулювання в галузі авіаційного транспорту та відповідної державної політики в цій сфері знайшли своє відображення у працях учених-адміністративістів. Так, відповідно до точки зору Н. І. Антошишиної «державне регулювання діяльності авіації та використання повітряного простору України полягає у визначенні державою завдань, функцій, умов діяльності авіації та використання повітряного простору України, встановленні загальнообов'язкових авіаційних правил, здійсненні державного контролю за їх виконанням та відповідальності за їх порушення» [16]. Аналіз запропонованого визначення дозволив зробити висновок, що дослідниця практично ідентично розуміє зміст державного регулювання у відповідній сфері як це викладено в Повітряному кодексі України. Єдиною принциповою відмінністю є відхід від використання терміна «державна політика».

О. М. Демченко під час трактування сутності державного регулювання на повітряному транспорті не відходить від визначення, сформульованого в Повітряному кодексі України, та пропонує розуміти його як процес «формування державної політики та стратегії розвитку, визначення завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосування заходів безпеки авіації, прийняття загальнообов'язкових авіаційних правил

¹ Повітряний кодекс України : Закон України від 19.05.2011 № 3393-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17> (дата звернення: 22.05.2020).

України, здійснення державного контролю за їх виконанням та встановлення відповідальності за їх порушення» [17]. Таким чином, у цьому випадку можна спостерігати трактування державного регулювання як процесу формування державної політики, тобто науковець фактично отожднює ці два поняття, пропонуючи під державною політикою у сфері повітряного транспорту розуміти «сукупність цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних програм і планових заходів, які розробляються і реалізуються органами державної влади, що дозволяє державі досягти обумовлених цілей у авіаційній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні та інші методи і засоби впливу, спираючись на ресурси, наявні в її розпорядженні» [17].

Зважаючи на викладене вище, пропонуємо під державним регулюванням у галузі авіаційного транспорту розуміти цілеспрямований процес здійснення державою в особі уповноважених органів заходів регуляторного характеру з метою впорядкування суспільних процесів (публічно-правових відносин між суб'єктами й об'єктами авіаційної діяльності), встановлення загальних правил поведінки під час перевезення за допомогою повітряного транспорту пасажирів і вантажів, надання інших авіаційних послуг, проектування, виробництва й обслуговування авіаційного транспорту.

Отже, слід зазначити, що державне регулювання в галузі авіаційного транспорту є системною категорією, яка складається із взаємозалежних і взаємообумовлених складових, поєднання яких дозволяє досягти поставлених цілей у встановлені строки з використанням відповідного комплексу ресурсів. Державне регулювання в галузі авіаційного транспорту є системою, що складається з таких складових: мета та завдання; принципи регулювання; об'єкт регулювання; суб'єкт регулювання; форми і методи регулювання; відносини, що виникають під час регулювання.

Мета державного регулювання в будь-якій сфері є тим бажаним результатом, який держава прагне досягти під час здійснення відповідних заходів регулюючого впливу. Таким чином, метою державного регулювання в галузі авіаційного транспорту є створення конкурентоспроможної авіатранспортної системи, забезпечення інноваційного розвитку авіаційної галузі, розширення доступу до авіатранспортних послуг (забезпечення безперешкодної мобільності), що створить необхідні передумови для подальшого економічного зміцнення нашої держави, забезпечення належного функціонування сектора національної безпеки та оборони, реалізації прав і свобод людини та громадянина на вільне пересування і продовження курсу України на європейську інтеграцію. Досягти вказаної мети можливо в разі вироблення ефективної науково обґрунтованої державної політики у

галузі авіаційного транспорту, яка одночасно виступає складовою економічної, соціальної й екологічної політики. Таким чином, можна дійти висновку, що державне регулювання в галузі авіаційного транспорту є невід'ємною складовою відповідної державної політики.

На нашу думку, до пріоритетних завдань державного регулювання в галузі авіаційного транспорту можна віднести:

– забезпечення економічного зростання галузі авіаційного транспорту;

– інноваційний розвиток інфраструктури авіаційного транспорту;

– підвищення конкурентоспроможності вітчизняної авіагалузі та вітчизняних авіаперевізників на міжнародному рівні, що сприятиме стабільності національної економіки;

– формування обґрунтованої та раціональної концепції попиту на авіапродукцію;

– створення умов для формування клієнтоорієнтованої системи авіатранспортного обслуговування;

– посилення спроможностей авіаційного транзитного потенціалу України (наприклад, шляхом переформатування аеропорту «Бориспіль» у потужний міжнародний хаб);

– забезпечення збалансованості доходів і витрат у галузі авіаційного транспорту, зокрема надання податкових преференцій для виробників авіапродукції;

– встановлення контролю за формуванням тарифної політики у сфері надання авіатранспортних послуг;

– удосконалення форм і методів державного управління в авіаційній інфраструктурі;

– запровадження практики корпоративного управління в державному секторі економіки;

– модернізація та розширення мережі регіональних аеропортів, зокрема шляхом залучення інвестицій, з метою підвищення рівня зайнятості населення;

– вироблення системи критеріїв та показників ефективності надання транспортних послуг з використанням авіаційного транспорту;

– запровадження стандартів безпеки авіаційних перевезень (авіаційної, економічної, екологічної, інформаційної), які б відповідали міжнародним стандартам у цій сфері, та здійснення контролю за їх дотриманням;

– створення спільного авіаційного простору з Європейським Союзом тощо.

Слід зазначити, що галузь авіаційного транспорту включає в себе діяльність широкого кола суб'єктів різних форм власності, які сприяють розвитку економіки України, а також виконують функції забезпечення національної безпеки і оборони держави. До вказаних

суб'єктів не належать іноземні та приватні суб'єкти, а також авіакомпанії різних форм власності, інші експлуатанти в галузі авіаційного транспорту, оскільки їх діяльність хоча і впливає на галузь авіаційного транспорту України, проте не здатна безпосередньо реалізовуватися у вигляді державних нормативно-правових актів.

На думку Н. І. Антощишиної, «об'єктом державного регулювання в авіатранспортній галузі виступає комплекс економічних відносин авіапідприємства з різними елементами ринкової структури, наприклад, виробниками повітряних суден, лізинговими компаніями, фінансовими установами, споживачами авіапослуг» [16]. Слід наголосити, що в такому випадку об'єктом державного регулювання виступає те, на що спрямований впорядковувачий регулюючий вплив суб'єктів регулювання, тобто діяльність, яка спрямована на задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, суспільства і держави в авіатранспортних послугах (у першу чергу, перевезення пасажирів та вантажів), а також проектування, виробництва й обслуговування авіаційного транспорту.

Висновок

Враховуючи наведене, можна визначити такі особливості, притаманні державному регулюванню в галузі авіаційного транспорту:

1) упорядкованість публічно-правових відносин авіаційної галузі відповідно до єдиної мети та стратегічних завдань, які водночас синхронізовані з основним вектором розвитку держави. Серед таких загальних напрямків розвитку можна виділити євроінтеграцію, економічне зміцнення України, забезпечення національної безпеки та оборони, реалізація прав і свобод людини та громадянина на вільне пересування;

2) суб'єктом державного регулювання виступають як органи виконавчої гілки влади, так і органи, які не мають такого статусу, але були наділені відповідним повноваженнями;

3) широкий профіль регулюючого впливу зумовлений тим, що цивільна авіація є складовою частиною транспортної галузі держави;

4) врахування при здійсненні регулятивної діяльності великої кількості міжнародних стандартів, правил і вимог, що у свою чергу передбачає здатність суб'єктів державного регулювання до активної тісної взаємодії з іноземними організаціями;

5) здатність до інтеграції, тобто комплексного сприйняття галузі авіаційного транспорту, яка є технологічно складною, не обмежується лише повітряними перевезеннями, включає в себе також виробництво, ремонт і модернізацію авіаційної техніки, забезпечення освітньої підготовки кадрів, вирішення господарських, земельних та інших правових питань;

б) виключення комерційних інтересів при здійсненні державними суб'єктами регулюючої діяльності з одночасним упорядкуванням такої діяльності відповідно до економічних інтересів держави.

Список бібліографічних посилань: 1. Нагребельний В. П., Оніщук М. В. Державне регулювання // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2: Д–Й. С. 118–119. 2. Мала енциклопедія теорії держави і права / за заг. ред. Ю. А. Бошицького. Київ : Вид-во Європейського ун-ту, 2010. 368 с. 3. Кравчун О. С. Механізми державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 3. С. 323–332. 4. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. 4-е изд., доп. М. : Омега-Л, 2006. 584 с. 5. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики. *Публічне управління: теорія та практика*. 2010. № 1. С. 16–22. 6. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с. 7. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с. 8. Юсупов В. А. Научные основы государственного управления в СССР. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. 98 с. 9. Мельник Р. С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Право і суспільство*. 2012. № 6. С. 95–98. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2012_6_21.pdf (дата звернення: 22.05.2020). 10. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2019. 550 с. 11. Вировий С. І. Публічне врядування: проблеми теорії та практики // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 61–62. 12. Гавкалова Н. А. Публічне управління: методологічний аспект // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : НАДУ, 2014. Т. 1. С. 16–18. 13. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ : НАДУ, 2010. 28 с. 14. Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9 (259). С. 111–115. 15. Куліш А. М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 177 с. 16. Антощишина Н. І. Система державного регулювання авіаційних перевезень в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 23. С. 31–34. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ipd_2013_23_8.pdf (дата звернення: 22.05.2020). 17. Демченко Д. О. Державна політика в сфері повітряного транспорту в Україні: особливості та основні напрями розвитку. *Економіка*

ма держава. 2012. № 9. С. 115–118. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecde_2012_9_34.pdf (дата звернення: 22.05.2020).

Надійшла до редколегії 27.05.2020



Brusakova O. V. Essence and Specific Features of State Regulation in the Field of Air Transport

The emphasis has been placed on the fact that an important direction in the development of air transport infrastructure is the increase of the efficiency of state regulation in the field of aviation transport. The author has analyzed the existing scientific approaches to the interpretation of the terms of “state regulation”, “state management”, “public management”, “public administration”, “legal regulation”; has revealed the peculiarities of their relationship. It has been argued that state regulation, state management and public administration are interrelated legal categories that differ in the object of management (regulation), purpose, forms and methods of implementation of management (regulatory) measures, as well as the range of entities authorized to implement these measures. It has been substantiated that state regulation is a process implemented by various branches of government by available legal means in order to ensure regulatory impact on the relevant social environment, focused on creating conditions for effective operation of entities and facilities in areas desirable and useful for certain industries. and the state in the whole.

It has been established that the state regulation in the field of air transport should be understood as a purposeful process of implementing regulatory measures by the state in the person of authorized agencies in order to streamline social processes (public and legal relations between entities and objects of aviation), establishing general rules of conduct while transportation of passengers and cargoes by air, rendering other aviation services, designing, manufacture and service of air transport.

It has been noted that the state regulation in the field of air transport is a system category, which consists of interdependent components, the combination of which allows to achieve the goals in a timely manner using the appropriate set of resources. Thus, the state regulation in the field of air transport is the system consisting of the following components: purpose and objectives; principles of regulation; object of regulation; subject of regulation; forms and methods of regulation; relations that arise during regulation.

The peculiarities inherent in the state regulation in the field of air transport have been singled out.

Key words: state regulation, aviation area, air transport, state support, system, regulatory influence.




УДК 347.99(477):347.77/.78 DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.11>

Сергій Володимирович Воловик,

Сумський державний університет,

кафедра кримінально-правових дисциплін та судочинства (аспірант);

 <https://orcid.org/0000-0003-3481-2966>,

e-mail: volovik.sv@ukr.net

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ІР-СУДУ В УКРАЇНІ

Досліджено сутність та особливості принципів діяльності ІР-суду в Україні. Визначено міжнародно-правову основу принципів здійснення правосуддя та діяльності судів. Встановлено існуючі прогалини в національному законодавстві щодо визначення принципів діяльності судів і суддів. Надано авторське бачення поняття «принципи діяльності ІР-суду в Україні». Наведено перелік принципів діяльності ІР-суду.

Ключові слова: принципи, ІР-суд, судова система, міжнародно-правові документи.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Розбудова України як правової та демократичної держави пов'язана з різними державотворчими процесами, передусім реформуванням органів державної влади та їх орієнтацією на надання сервісних послуг населенню з реальним дотриманням прав та основоположних свобод людини і громадянина. Однією з ключових складових таких органів є судова система України, реформування якої розпочалося у 2016 р. Однак, наразі ефективному здійсненню правосуддя заважають низка неузгоджених законодавчих положень і норм, що є визначальними для дотримання прав та основоположних свобод людини і громадянина. Практика свідчить, що будь-яка реформа органів державної влади, в тому числі судова, розпочинається з реорганізації самого органу, переатестації працівників та завершується створенням нових органів, які сьогодні функціонують в Україні не повною мірою. Зокрема, одним із таких органів є ІР-суд або Вищий спеціалізований суд з питань інтелектуальної власності, створений відповідно до Указу Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29 вересня 2017 р. № 299/2017¹. Як слушно

¹ Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності : Указ Президента України від 29.09.2017 № 299/2017 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> (дата звернення: 10.05.2020).

із цього приводу вказує В. Кузьмук, спочатку утворюються нові спеціалізовані ланки судів, потім змінюються їх компетенції та повноваження, а закінчується все тим, що новоутворені ланки через певний час ліквідуються. Фактично таке реформування не змінює судову систему зсередини, не викорінює тих злободенних явищ, які відомі, напевно, кожному українцю якщо не з власного досвіду, то із засобів масової інформації [1].

Таким чином, сьогодні нагальними питаннями є перегляд існуючих підходів до реформування судової системи України, на основі вже набутого досвіду утворення спеціалізованих судів, визначення принципів як керівних засад функціонування ІР-суду в Україні як Вищого спеціалізованого в системі судоустрою України.

Стан дослідження проблеми

Слід указати, що з початку реформування судової системи України науковцями неодноразово досліджувалися питання як безпосередньо реформування системи судоустрою, так і визначення особливостей діяльності окремих судів, статусу суддів, визначення обсягу їх компетенції та повноважень. Так, зазначені питання вивчали такі вітчизняні науковці, як В. С. Балух, В. С. Бігун, О. В. Буряк, О. А. Гавриленко, О. О. Гаркуша, С. В. Глущенко, В. В. Городовенко, С. М. Гусаров, О. Ю. Дрозд, Ю. С. Канарки, І. У. Коваль, В. О. Котюк, М. В. Кравчук, Т. О. Кравчук, Р. О. Куйбіда, В. І. Мельник, І. В. Музика, І. В. Назаров, Н. М. Оніщенко, П. С. Пилипенко, Д. М. Притика, О. М. Резнік, В. В. Сердюк, М. І. Сірий, О. Ф. Скакун, А. І. Фесенко, В. В. Чумак, К. В. Шаповал, В. М. Шумилов, О. Н. Ярмиш, Д. В. Ярош та ін. Однак наразі відсутні комплексні наукові дослідження сутності та переліку принципів діяльності ІР-суду в Україні. Визначення цих категорій є нагальним у зв'язку з імплементацією міжнародно-правових актів, що визначають принципи здійснення правосуддя та є частиною національного законодавства України.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є визначення принципів діяльності ІР-суду в Україні, що можуть бути закріплені в Законі України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності». Відповідно до поставленої мети *завданнями* дослідження є: визначення поняття «принципи діяльності»; з'ясування сутності існуючих класифікацій принципів; розгляд нормативно-правової основи визначення принципів діяльності Вищого суду з питань інтелектуальної власності в Україні; надання авторською визначення поняття «принципи діяльності ІР-суду» та переліку принципів діяльності ІР-суду в Україні.

Наукова новизна дослідження

У контексті вже існуючих наукових підходів до визначення переліку принципів організації судової влади України та відповідно до

чинного і міжнародного законодавства сформульовано пропозиції щодо закріплення на законодавчому рівні переліку принципів діяльності ІР-суду в Україні.

Виклад основного матеріалу

Як відомо, діяльність будь-якого органу державної влади (не лише в Україні, а й за кордоном) побудована на системі своєрідних керівних засад (положень), які прийнято назвати принципами. Зазначимо, що саме поняття «принцип» походить від *princeps, primus capio* – «перший беру/отримую», «проводир», «перший», «головний», «кращий» (етимологічне значення) [2, с. 256]. Згідно з тлумачним словником зазначене поняття розглядається в таких значеннях: 1) основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) переконання, погляд на речі; 3) основна особливість в улаштуванні чого-небудь [3, с. 585; 4, с. 48].

У теорії права під принципами визначають такі засадничі ідеї, що визначають зміст і спрямованість норм права та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальною значущістю та регулятивністю [5, с. 42]. Однак принципи права не слід плутати з правовими принципами. Так, В. О. Котюк вказує, що правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [6, с. 30–31]. Тобто правові принципи закріплені в системі права та системі законодавства. Таким чином, під принципами діяльності органу державної влади маються на увазі саме правові принципи, що є визначальними (керівними) ідеями діяльності та функціонування органу державної влади.

Визначившись із першочерговим розумінням поняття «принцип», слід вказати, що сьогодні існують різні підходи до класифікацій принципів органу державної влади (чи принципів права взагалі). Із теорії держави та права відомо, що залежно від сфери дії права принципи поділяються на загальноправові, галузеві та міжгалузеві. Також існують класифікації, відповідно до яких принципи поділяються залежно від їх нормативно-правового закріплення: ті, що визначені в Основному Законі; ті, що визначені в законах, кодексах; ті, що визначені на рівні підзаконних нормативно-правових актів; ті, що визначені міжнародно-правовими угодами та договорами. Нас цікавлять у першу чергу ті принципи, що довели свою ефективність та працездатність. Йдеться про міжнародні принципи здійснення правосуддя та діяльності судів.

Визначаючи міжнародні принципи здійснення правосуддя та діяльності судів, зазначимо, що вони закріплені в численних міжнародно-правових документах: 1) Загальній декларації прав людини від

10 грудня 1948 р.¹; 2) Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, ратифікованому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII²; 3) Бангалорських принципах поведінки суддів, схвалених резолюцією Економічної та Соціальної ради ООН від 27 липня 2006 р.³; 4) Основних принципах незалежності судових органів, ухвалених на VII Конгресі з попередження злочинів і поводження з правопорушниками 26 серпня – 6 вересня 1985 р.⁴; 5) Резолюції 2858 (XXVI) Генеральної Асамблеї ООН «Права людини при здійсненні правосуддя» від 20 грудня 1971 р.⁵; 6) Резолюції Комісії ООН з прав людини «Цілісність судової системи» від 19 квітня 2004 р. № 2004/32⁶; 7) Європейській хартії про закон «Про статус суддів» від 10 липня 1998 р.⁷. Як бачимо, основний масив нормативно-правового регулювання принципів здійснення правосуддя та діяльності судів (суддів) складають міжнародно-правові акти, що є частиною національного законодавства України.

Водночас, слід відзначити, що, на жаль, в Україні судді не дотримуються принципів, визначених у вищенаведених міжнародно-правових документах, що свідчить не лише про низький рівень професіоналізму, а й про можливі порушення прав та основоположних свобод людини і громадянина, на які вказує кількість поданих скарг до Європейського суду з прав людини. Адже, як слушно в цьому контексті зазначає В. В. Чумак, національна система судоустрою в

¹ Загальна декларація прав людини : від 10.12.1948 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015 (дата звернення: 10.05.2020).

² Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : від 16.12.1966 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 10.05.2020).

³ Бангалорські принципи поведінки суддів : від 19.05.2006 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67 (дата звернення: 10.05.2020).

⁴ Основні принципи незалежності судових органів : від 13.12.1985 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201 (дата звернення: 10.05.2020).

⁵ Резолюція 2858 (XXVI) Генеральної Асамблеї ООН «Права людини при здійсненні правосуддя» : від 16.12.2005 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_838 (дата звернення: 10.05.2020).

⁶ Целостность судебной системы : Резолюция Комиссии ООН по правам человека 2004/32 от 19.04.2004 // Консорциум Кодекс : сайт. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901933668> (дата звернення: 10.05.2020).

⁷ Європейська хартія про закон «Про статус суддів» : від 10.07.1998 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_236 (дата звернення: 10.05.2020).

Україні через вплив низки факторів не повною мірою може забезпечити належне здійснення правосуддя і дотримання прав та основоположних свобод людини і громадянина, що визначено Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Права людини при здійсненні правосуддя» [7, с. 344].

Серед наведених вище міжнародно-правових актів вагоме значення для визначення керівних засад функціонування IP-суду в Україні мають Основні принципи незалежності судових органів, ухвалені на VII Конгресі з попередження злочинів і поводження з правопорушниками 26 серпня – 6 вересня 1985 р.¹. Зокрема, принципами, які схвалені Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН і мають значення для успішного функціонування IP-суду в Україні, є:

1) принцип незалежності судових органів. Він матиме першочергове значення для успішного функціонування IP-суду в Україні, оскільки названий вищий спеціалізований судовий орган уповноважений розглядати спори щодо інтелектуальної власності та патентного права, де наразі виникає низка суперечностей і розбіжностей, а тиск на господарський суд, що сьогодні розглядає спори вказаних категорій, є високим. У зв'язку з цим, спори розглядаються в суді декілька років, що призводить до неефективного функціонування самого суду. Відповідно до зазначеного принципу судові органи вирішують передані їм справи безсторонньо, на основі фактів і відповідно до закону, без будь-яких обмежень, неправомірного впливу, спонуки, тиску, погроз або втручання (прямого чи непрямого) з будь-якого боку і з будь-яких причин. Не буде неправомірного чи несанкціонованого втручання у процес правосуддя, а судові рішення, винесені суддями, не підлягатимуть перегляду²;

2) принцип свободи слова й асоціацій, відповідно до якого судді повинні поводитися завжди таким чином, щоб забезпечити повагу до своєї посади та зберегти неупередженість і незалежність судових органів³;

3) принцип кваліфікації, підбору та підготовки, який означає, що особи, відібрані для судових посад, повинні мати високі моральні якості та здібності, а також відповідну кваліфікацію в галузі права⁴. Вказаний принцип, на наш погляд, має бути обов'язково покладений в основу функціонування IP-суду в Україні, оскільки належна фахова

¹ Основні принципи незалежності судових органів : від 13.12.1985 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_201 (дата звернення: 10.05.2020).

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

кваліфікація та професійна компетентність у сфері інтелектуальної власності є визначальним чинником ефективного виконання суддями своїх професійних обов'язків;

4) принцип професійної таємниці й імунітету, який передбачає, що судді зобов'язані зберігати професійну таємницю щодо своєї роботи та конфіденційної інформації, отриманої в ході виконання ними своїх професійних обов'язків¹.

Таким чином, ми розглянули окремі визначальні, на нашу думку, принципи діяльності судів, які обов'язково повинні знайти своє відображення у профільному Законі України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності», тому що допоможуть підвищити авторитет суддів і престиж їх роботи у вказаному судовому органі України.

Щодо національних принципів здійснення правосуддя та діяльності судів зазначимо, що відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» загальними засадами організації судової влади є: незалежність суддів; право на справедливий суд; право на повноважений суд; рівність перед законом і судом; професійна правнича допомога при реалізації права на справедливий суд; гласність та відкритість судового процесу; обов'язковість судових рішень² тощо.

Аналіз наведених засад дає підстави стверджувати про відсутність у титульному Законі України «Про судоустрій і статус суддів» принципів діяльності судів, що свідчить про неналежне нормативно-правове закріплення ключових положень, передбачених міжнародно-правовими документами. Таким чином, відсутність керівних засад діяльності судів в Україні призводить до неефективного виконання суддями своїх професійних обов'язків і неналежного відправлення правосуддя.

Висновки

Враховуючи викладене та беручи до уваги положення міжнародно-правових актів та угод, пропонуємо власне визначення поняття «принципи діяльності ІР-суду в Україні». Під указаною категорією вбачаємо доцільним розуміти сукупність керівних (основоположних) ідей, засад, принципів діяльності та функціонування ІР-суду в Україні, що забезпечують належне відправлення правосуддя, дотримання прав та основоположних свобод під час судового розгляду і забезпечення права на справедливий суд.

Перелік принципів діяльності ІР-суду в Україні пропонуємо такий:
1) загально-правові принципи: верховенства права; дотримання

¹ Там само.

² Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 10.05.2020).

прав та основоположних свобод людини і громадянина; законності; відкритості та гласності судового розгляду; політичної чи іншої неупередженості; принцип розумних строків; 2) спеціальні принципи діяльності ІР-суду в Україні: принцип незалежності судових органів; принцип свободи слова й асоціацій; принцип кваліфікації; принцип професійної таємниці.

Таким чином, закріплення в Законі України «Про Вищий суд з питань інтелектуальної власності» вказаних принципів його діяльності та функціонування сприятиме підвищенню ефективності судової системи України та значною мірою вплине на авторитет і престижність роботи суддів ІР-суду в Україні.

Список бібліографічних посилань: 1. Кузьмук В. Міжнародні принципи та стандарти правосуддя // Юридична газета online : сайт. 24.10.2014. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/sudovapraktika/mizhnarodni-principi-ta-standarti-pravosuddya.html> (дата звернення: 10.05.2020). 2. Шанский Н. М. Школьный этимологический словарь русского языка: происхождение слов. 4-е изд., стереотип. М. : Дрофа, 2001. 400 с. 3. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М. : АЗЪ, 1995. 928 с. 4. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55. 5. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43. 6. Котюк В. О. Теорія права: курс лекцій : навч. посіб. Київ : Вентурі, 1996. 208 с. 7. Чумак В. В., Степаненко В. В. Європейський суд з прав людини як основний гарант забезпечення прав і свобод людини // Scientific Achievements of Modern Society : Abstracts of II International Scientific and Practical Conference (Liverpool, United Kingdom, 9–11 October 2019). Liverpool, 2019. Pp. 343–346. URL: http://www.knuba.edu.ua/ukr/wp-content/uploads/2016/10/itprpm-onp19-Конф_Ліверпуль_№2_2019.pdf#page=343 (дата звернення: 10.05.2020).

Надійшла до редколегії 20.06.2020



Volovyk S. V. Principles of IP-Court Activity in Ukraine

The principles of IP-court activity in Ukraine have been studied. It has been emphasized that the urgent issues currently are to review the existing approaches to reforming the judicial system of Ukraine, based on the gained experience of establishing specialized courts, defining principles as guidelines for the functioning of IP-court in Ukraine as the Higher Specialized Judicial System of Ukraine.

The concept of “principles” and their classification have been defined. The author has noted the importance of international principles of court activity in Ukraine. The regulatory base of courts activity has been characterized, where the principles of functioning of courts and judges in Ukraine have been defined. The author has singled out such an international

legal document as the Basic Principles of Judicial Agencies' Independence, which enshrines the following principles of IP-court activity in Ukraine: the principle of judicial agencies' independence; the principle of freedom of speech and associations; the principle of qualification, selection and training; the principle of professional secrecy and immunity.

The category of "principles of IP-court activity in Ukraine" has been offered to understand as a set of guiding (fundamental) ideas, grounds, principles of operation and functioning of IP-court in Ukraine that ensure the proper administration of justice, respect for rights and fundamental freedoms during the trial and ensuring the right to a fair trial.

The principles of the IP-court activity in Ukraine are as follows: 1) general and legal: the rule of law principle; the principle of observance of human rights and fundamental human and civil freedoms; the principle of legality; the principle of openness and transparency of court proceedings; the principle of political or other impartiality; the principle of reasonable terms; 2) special principles of IP-court activity in Ukraine: the principle of independence of judicial agencies; the principle of freedom of speech and associations; principle of qualification; the principle of professional secrecy.


It has been concluded that enshrining the principles of operation and functioning of the Supreme Court on Intellectual Property Issues in the Law of Ukraine "On the Supreme Court on Intellectual Property Issues" will increase the efficiency of the judicial system of Ukraine and significantly affect the authority and prestige of IP-court in Ukraine.

Key words: principles, IP-court, judicial system, international legal documents.



Олександр Олександрович Вороний,

Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна» (м. Київ) аспірант;

 <https://orcid.org/0000-0003-0781-3867>,
e-mail: voroniy@pp-ss.pro

**КОМПЕТЕНЦІЯ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ СЛУЖБИ
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
Й ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ**

Узагальнено теоретичні підходи до визначення понять повноважень і компетенцій. Доведено, що компетенція та повноваження виражають практичну сторону роботи Служби безпеки України. Так, повноваження – це безпосередні права й обов'язки відомства у сфері протидії корупції та злочинам, учиненим організаціями, що закріплено у правових засадах, нормах яких регламентовано всю діяльність СБУ. Повноваження СБУ як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності на сьогодні розпорошено в системі загальних прав та обов'язків відомства; повноваженнях СБУ у сфері здійснення оперативно-розшукової діяльності; повноваженнях органу як спеціалізованого суб'єкта із протидії організованій злочинності тощо.

Ключові слова: компетенція, повноваження, протидія корупції та організованій злочинності, Служба безпеки України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Діяльність органів державної влади – це багатоаспектний управлінський процес виконання окремо взятим відомством покладених на нього законодавством завдань і функцій. Основою роботи всіх без винятку організацій державного сектора є задоволення потреб населення країни в певній галузі: медичній, економічній, правоохоронній тощо. До того ж суспільство ніколи не стоїть на місці, через що відносини, які виникають між його представниками, постійно трансформуються та модернізуються відповідно до проблем сьогодення. У подібних умовах державний апарат досить часто стикається з проблемою, коли неможливо встигнути забезпечити інтереси всього без винятку населення силами існуючої системи органів влади за всіма векторами розвитку соціуму. Цей негативний фактор може викликати необхідність стрімкого оновлення державного апарату, внаслідок чого він наповнюється новими суб'єктами, завдання та функції яких в окремих питаннях дублюються. Для того щоб запобігти виникненню невизначеності в питаннях реалізації схожих завдань, державні

органи володіють відповідною компетенцією та повноваженнями. Відповідно до цього Служба безпеки України володіє власною компетенцією та повноваженнями, що визначають зміст її роботи за напрямком протидії корупції та організованій злочинності поряд з іншими суб'єктами цієї сфери.

Стан дослідження проблеми

Розпочате дослідження ґрунтується на працях таких науковців, як Ю. П. Аверін, Д. М. Бахрах, А. В. Возжеников, Д. І. Голосніченко, О. П. Дзюбань, Ю. С. Максименко, О. М. Музичук, А. В. Носач, М. І. Панов, І. М. Слєпніков, О. М. Солоненко, Ю. О. Тихомиров, О. П. Угровецький та інші. Водночас у своїх наукових дослідженнях кожен із них лише поверхнево торкався характеристики проблеми компетенції та повноважень Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є розгляд компетенції та повноважень Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності. Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*: дослідити сучасний стан нормативно-правового визначення компетенції та повноважень Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності; визначити категорії «компетенція Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності» та «повноваження Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності»; визначити проблемні питання правового регулювання реалізації Службою безпеки України своїх повноважень.

Наукова новизна дослідження

У контексті наявних наукових підходів сформульовано поняття «повноваження Служби безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності» й удосконалено їх перелік і класифікацію.

Виклад основного матеріалу

На перший погляд, компетенція та повноваження є абсолютно тотожними поняттями, які характеризують однакові аспекти діяльності органу влади, у нашому випадку СБУ. Наприклад, термін «компетенція» загалом не є винаходом сьогодення. Це слово виникло ще в 1596 р. Воно походить від латинського *competentia*, що перекладається як погодженість частин, розмірність, симетрія, відання, здатність, належність по праву і має два найбільш поширені значення:

– перелік питань, в яких особа чи кілька осіб мають знання (відають щось);

– коло повноважень – прав і обов'язків (відати чимось). У зв'язку з цим говорять про фактичну компетентність у тих чи інших питаннях і про офіційну компетентність органів і посадових осіб [1; 2; 3, с. 130].

У правничій літературі та наукових працях у галузі державного управління існує чимало визначень поняття «компетенція». Зокрема, С. В. Болдирев переконаний, що відмінність поглядів правознавців на визначення терміна «компетенція» обумовлюється тим, що вони поряд із традиційними елементами компетенції – правами та обов'язками – включають до неї й інші складові, такі як предмет відання, функції, завдання, відповідальність. Учений посилається на визначення більшості науковців, які визначають компетенцію як сукупність предметів відання і повноважень, якими наділені органи та посадові особи, відносно цих предметів відання [4; 5]. Окремі дослідники до компетенції відносять також відповідальність, завдання, що вирішуються органом [3, с. 130]. Стосовно багатогранності визначень терміна «компетенція» також висловлюється у своїх наукових роботах С. В. Банах. Учений зазначає, що компетенція тлумачиться як складне правове явище, структура якого містить відання, правочинність та обов'язки певного органу; як всебічна політична і правова характеристика державного органу; як коло повноважень здійснювати певного виду владні дії адміністративно-розпорядчого чи правоохоронного, а іноді й нормоустановчого характеру [6; 7, с. 23; 8, с. 37].

Наприклад, Ю. О. Тихомиров вважає, що компетенція є законно покладений на уповноважений суб'єкт обсяг публічних справ, звертаючи при цьому увагу на відмінності застосування цього терміна при диспозитивному та імперативному регулюванні. У публічному праві, наголошує науковець, це певні право-обов'язки суб'єкта, виконання особою, яка наділена державою компетенцією, обов'язків перед державою і права щодо зобов'язаних осіб [9, с. 54–66].

Отже, поняття «компетенція» є збірним, адже, на думку більшості вчених, характеризує не тільки спосіб виконання функцій, але й комплекс правомочностей певного органу державної влади. У розрізі діяльності СБУ компетенція відомства не визначена в цільових нормативно-правових актах, однак про неї неодноразово згадується. Так, у положеннях Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 229-ХІІ вказується: у ст. 2 – завдання, покладені на СБУ, визначаються в межах установлені законом компетенції цього органу; у ст. 7 – забороняється встановлювати обмеження на інформацію щодо загального бюджету Служби безпеки України, її компетенції та основних напрямків діяльності, а також випадків протиправних дій органів і працівників Служби безпеки України; у ст. 10 – у межах своєї компетенції Центральне управління Служби безпеки України вносить Президенту України пропозиції про

видання актів з питань збереження державної таємниці, обов'язкових для виконання органами державного управління, підприємствами, установами, організаціями і громадянами, і таке інше¹.

З аналізу законодавчих положень вбачається, що в кожному разі компетенція сприймається як визначальний елемент, який встановлює напрямок діяльності СБУ в усіх сферах, у тому числі протидії корупції та організованій злочинності. У цьому випадку вбачається фактичне ототожнення законодавцем термінів «завдання» та «функції» Служби безпеки України із поняттям «компетенція», згідно з чим зазначені слова в нормативно-правовому контексті вживаються однаково. На наш погляд, подібний підхід є неправильним з огляду на численні концептуальні визначення поняття «компетенція». Відповідно до цього ми вважаємо, що компетенція СБУ як суб'єкта протидії організованій злочинності та корупції – це основана на завданнях та функціях сукупність владних повноважень (прав та обов'язків), якими наділяється Служба безпеки України відповідно до офіційних нормативно-правових актів у сфері протидії проявам корупції та організованій злочинності. Якщо говорити більш простою мовою, компетенція сукупно показує, які саме конкретні дії СБУ може проводити для реалізації цілей та функцій у сфері протидії корупції та організованій злочинності. Повноваження при цьому виступають органічною складовою компетенції.

У тлумачних словниках термін «повноваження» (від лат. *plnipotentiaire* – повний та *potentiaire* – влада, могутність, сила; від англ. *authority* – влада, повноваження) – це суб'єктивне право державної установи (представника держави) здійснювати правочини від імені держави з метою створення, зміни або припинення державних прав. Загальним правилом утворення державних повноважень є заснування їх у законі або розпорядчому акті, основою яких є наявність відчуття доцільності [10]. В юридичній довідниковій літературі існують також інші інтерпретації терміна «повноваження», а саме:

- нерозривне поєднання прав і обов'язків;
- можливість діяти, надана особі юридичними нормами, є її обов'язком, складає для неї певну суспільну необхідність діяти;
- здійснення прав стосовно громадян, підприємств та організацій складають обов'язок посадової особи щодо держави та її органів [11, с. 88].

На думку Д. І. Голосніченко, «повноваження – це загальне для теорії права і держави поняття, змістом якого є система прав та

¹ Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 11.06.2020).

обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [12, с. 133]. У свою чергу, О. М. Солоненко зазначає, що в законодавстві та в юридичній літературі досить часто вживають термін «повноваження» замість термінів «права» та «обов'язки», розуміючи права як категорію, що дає можливість вибору під час вирішення конкретного питання, а обов'язки – навпаки, як такі, що жорстко регламентують дії [13, с. 23].

Тож повноваження в загальному вигляді, якщо ми говоримо про певний орган державної влади, – це надані такому органу законодавством права та обов'язки, в межах яких він здійснює певні дії, застосовує правовий інструментарій впливу на суспільні відносини та взаємодіє з іншими суб'єктами державного апарату.

На Службу безпеки України як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності покладається велике коло прав та обов'язків, що визначаються компетенцією органу в указаній сфері. Загальний перелік прав та обов'язків органу наводиться у розділі IV Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 229-XII. Окремі з них визначають компетенцію СБУ безпосередньо в досліджуваній сфері. Зокрема, згідно зі ст. 24 СБУ відповідно до своїх основних завдань зобов'язана:

- здійснювати інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади та управління України внутрішньої і зовнішньої діяльності, вирішення проблем оборони, соціально-економічного будівництва, науково-технічного прогресу, екології та інших питань, пов'язаних з національною безпекою України;

- виявляти, припиняти та розкривати кримінальні правопорушення, розслідування яких віднесено законодавством до компетенції Служби безпеки України, проводити їх досудове розслідування; розшукувати осіб, які переходять у зв'язку із вчиненням зазначених кримінальних правопорушень;

- забезпечувати захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань тощо¹.

У свою чергу, відповідно до ст. 25 цього ж нормативно-правового акта Службі безпеки України, її органам і працівникам для виконання покладених на них обов'язків та завдань надається право:

¹ Там само.

– вимагати від громадян та посадових осіб припинення правопорушень і дій, що перешкоджають здійсненню повноважень Служби безпеки України, перевіряти у зв'язку з цим документи, які посвідчують їх особу, а також проводити огляд осіб, їх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності;

– входити у порядку, погодженому з адміністрацією підприємств, установ та організацій і командуванням військових частин, на їх територію і в службові приміщення;

– складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо¹.

Наведені правомочності належать до основних обов'язків СБУ в усіх сферах її діяльності. Однак саме в них виражені ті повноваження цього органу, які становлять його компетенцію безпосередньо за напрямком протидії корупції та організованій злочинності.

Важливим елементом компетенції СБУ як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності є права й обов'язки, передбачені Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII, оскільки цей нормативний акт є базисом кримінально-процесуальної функції Служби безпеки України в описаній сфері².

Перелік повноважень СБУ як суб'єкта протидії виключно організованій злочинності також закріплено в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 р. № 3347-XII.

Висновки

Таким чином, розгляд значення та нормативного закріплення компетенції та повноважень СБУ як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності дав змогу встановити, що зазначені категорії виражають практичну сторону роботи Служби безпеки України. Так, повноваження – це безпосередні права та обов'язки відомства у сфері протидії корупції та злочинам, учиненим організованими групами, що закріплено у правових засадах, нормах яких регламентовано всю діяльність СБУ. При цьому, якщо компетенція характеризує весь масив повноважень, то останні не є між собою однорідними. Повноваження СБУ як суб'єкта протидії корупції та організованій

¹ Там само.

² Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12> (дата звернення: 11.06.2020).

злочинності сьогодні розчинено в системі загальних прав та обов'язків Служби безпеки України; повноваженнях СБУ у сфері здійснення оперативно-розшукової діяльності; повноваженнях органу як спеціалізованого суб'єкта із протидії організованій злочинності тощо.

На наш погляд, подібна неоднорідність у питаннях юридичних можливостей породжує складності у процесі правового регулювання всієї діяльності СБУ, а також у сфері протидії корупції та організованій злочинності. Через це ми пропонуємо змінити положення чинного Закону України «Про Службу безпеки України» від 25 березня 1992 р. № 229-ХІІ, закріпивши в ньому інші, в яких би завдання визначались окремо із закріпленням відповідних їм повноважень. Такий підхід дозволить сформувати статичний та незмінний законодавчий підхід до компетенції СБУ не тільки як суб'єкта протидії корупції та організованій злочинності, а й за іншими напрямками діяльності органу.

Список бібліографічних посилань: **1.** Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972. 280 с. **2.** Бутко І. П., Шемшученко Ю. С. Місцеві ради і забезпечення законності. Київ : Наук. думка, 1973. 232 с. **3.** Болдирев С. В. Організаційно-правові питання місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2003. 228 с. **4.** Кутафин О. Е., Фадеєв В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2002. 552 с. **5.** Советское строительство : учебник / под ред. В. Г. Барабашева, К. Ф. Шеремета. М. : Юрид. лит., 1988. 558 с. **6.** Александров Н. Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М. : Госюриздат, 1961. 132 с. **7.** Шеремет К. Ф. Вопросы компетенции местных Советов. *Советское государство и право*. 1965. № 4. С. 26–33. **8.** Банах С. Теоретичні проблеми визначення поняття функцій Омбудсмена. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4 (37). С. 35–40. **9.** Теория государства и права : учебник / О. П. Егоршина, Д. И. Игнатенко, А. Г. Индык и др. ; под ред. Р. А. Ромашова. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. 630 с. **10.** Андреевський В. В. Зовнішня та внутрішня організація адвокатури. *Часопис Київського університету права*. 2007. № 2. С. 130–135. **11.** Трагнюк Р. Р. Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2003. 221 с. **12.** Голосніченко Д. І. Повноваження міліції, їх законодавче регулювання та вивчення. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 133–138. **13.** Ринажевський Б. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності військової служби правопорядку у Збройних силах України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 339 с.

Надійшла до редколегії 18.06.2020



Voronyi O. O. Competence and Authorization of the Security Service Of Ukraine as a Subject to Anti-Corruption and Organized Crime

The author of the article summarizes theoretical approaches to defining the concepts of authority and competence.

It is proved that the competence of the Security Service of Ukraine, as a subject of combating organized crime and corruption, is a set of powers (rights and responsibilities) based on tasks and functions, which are endowed by the Security Service of Ukraine in accordance with official regulations in the field of combating corruption, and organized crime. More specifically, the competence collectively shows what specific actions the Security Service of Ukraine can take to implement its goals and functions in the field of combating corruption and organized crime. Powers, in this case, are organic component of competence.

It is emphasized that the powers in general are the rights and responsibilities granted to the state authority by law, within which it performs certain actions, applies legal tools to influence public relations and interacts with other subjects of the state apparatus.

It is proved that the competence and authority express the practical side of the Security Service of Ukraine. Thus, the powers are the direct rights and responsibilities of the agency in the field of combating corruption and crimes committed by organizations, which are enshrined in the legal framework, the rules of which regulate all activities of the Security Service of Ukraine. In this case, if the competence characterizes the whole array of powers, the latter are not homogeneous. The powers of the Security Service of Ukraine as a subject of counteraction to corruption and organized crime are currently scattered in the system of general rights and responsibilities of the Security Service of Ukraine; powers of the Security Service of Ukraine in the field of operational and investigative activities; powers of the agency as a specialized entity for combating organized crime, etc.

Key words: competence, powers, counteraction to corruption and organized crime, Security Service of Ukraine.




Ольга Петрівна Гетманець,

доктор юридичних наук, професор,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра правового забезпечення господарської діяльності (завідувач);

 <https://orcid.org/0000-0003-4826-5799>,

e-mail: olga.getmanec12@gmail.com

**ФІНАНСОВО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕКИ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджено фінансові відносини між державою та суб'єктами господарювання, правове регулювання яких має суттєвий вплив на безпеку господарської діяльності як важливої складової національної безпеки. Проаналізовано внутрішні та зовнішні фактори впливу на фінанси, що є в розпорядженні суб'єктів господарювання. Визначено, що нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки на всіх рівнях економіки, зокрема діяльності господарюючих суб'єктів, як цілісна державна політика відсутнє. Доведено доцільність розробки та впровадження закону, що визначав би види загроз стабільності фінансової діяльності та засоби протидії, повноваження органів державної влади, механізм організації фінансового контролю як засобу попередження фінансових правопорушень.

Ключові слова: національна безпека, господарська діяльність, фінансова безпека, фінансова система, фінансова діяльність, фінансовий контроль.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Безпека господарської діяльності в умовах виникнення та розвитку у світі потенційних загроз політичного, екологічного, економічного, технічного характеру тощо і навіть загроз здоров'ю людини набуває важливого значення для існування держави, добробуту громадян та ефективності розвитку виробництва. До загальних принципів господарювання в Україні, встановлених Господарським кодексом України, належить принцип обмеженості державного регулювання економічних процесів, що реалізується з метою забезпечення в країні соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави. Господарська діяльність є ключовим фактором розвитку національного виробництва і потребує державної підтримки та захисту, тобто встановленої законом державної політики, що охоплює різні складові господарської діяльності та забезпечує захист суб'єктів господарювання з різних позицій правового регулювання, зокрема і фінансового.

Правове регулювання фінансів, як визначила фундатор фінансового права А. К. Воронова, – це форма регулювання суспільних відносин, яка забезпечує відповідність поведінки їх учасників вимогам і дозволам, що містяться в нормах права. Механізм правового регулювання містить такі елементи, як правові норми, правові відносини, правова відповідальність, правова свідомість тощо [1, с. 15]. Фінанси – важливий ресурс господарської діяльності, а стан фінансів є складовою безпеки господарювання і, як наслідок, національної безпеки. Фінансово-правове регулювання націлено на забезпечення правового порядку у фінансовій сфері суспільства, зокрема у сфері фінансів господарського сектора суспільного виробництва. Правові основи фінансової стабільності у сфері господарської діяльності встановлюються державою і впливають на створення безпечного середовища для її ефективного розвитку.

Стан дослідження проблеми

Безпека господарської діяльності, зокрема підприємництва, досліджувалась у працях учених як об'єкт правового регулювання з різних позицій. Забезпечення безпеки підприємницької діяльності, як вважають Ю. І. Банк та Р. О. Крегуд, слід розглядати як комплекс економічних, фінансових, соціальних, організаційних, технологічних, інформаційних заходів, що реалізують органи публічної адміністрації та недержавні структури для протидії негативним дестабілізаційним факторам у процесі здійснення підприємницької діяльності [2, с. 19]. Безпека підприємництва визначається як система організаційно-правових, фінансово-економічних заходів, спрямованих на виявлення, попередження і припинення загроз у процесі забезпечення ефективного функціонування підприємства [3]. Тобто стан безпеки господарської діяльності залежить від стану технічного, інформаційного, організаційного, а також фінансового факторів впливу на організацію господарської діяльності.

У наукових працях досліджується безпека діяльності суб'єктів господарювання як цілісне явище, тобто як стан його мінімальної вразливості щодо загроз та діяльності зі створення і підтримання оптимальних умов для реалізації ним своїх цілей [4, с. 341], та як базовий елемент забезпечення національної безпеки [5]. Розрізняються окремі види безпеки: економічну, фінансову, інформаційну. Економічна безпека суб'єктів господарської діяльності визначається як «... стан їх стабільної діяльності, за якого забезпечується захист від внутрішніх і зовнішніх загроз та досягається мета діяльності підприємства у вигляді отримання прибутку» [6, с. 19]. Отже, наголос у дослідженні економічної безпеки господарської діяльності робиться на захисті суб'єктів господарювання від загроз для їх діяльності як зовнішніх, так і внутрішніх, із позицій умов отримання прибутку.

Економічна безпека, на думку науковців, тісно пов'язана з фінансовою безпекою. Фінанси – важливий ресурс господарської діяльності і водночас складова фінансової системи країни, що потребує дослідження фінансової безпеки на рівні як держави, так і окремих суб'єктів господарювання. Фінансова безпека розглядається з різних точок зору: як один зі складників економічної безпеки, як самостійний об'єкт управління, як певний фінансовий стан підприємництва [7, с. 63], як стан забезпеченості суб'єктів усіх рівнів управління фінансовими ресурсами [8, с. 5], як сфера кримінальних та адміністративних злочинів, пов'язаних з фінансами [9, с. 845].

Поняття «фінансова безпека» надається урядовим документом, який пов'язує фінансову безпеку зі станом функціонування фінансової системи країни, соціально-економічними умовами її розвитку та здатністю протидіяти загрозам, кризам та різним дестабілізаційним факторам¹. Ураховуючи таке визначення, держава повинна встановити необхідні фінансові умови діяльності суб'єктів господарювання для стабільного їх розвитку і стійкості до фінансових та інших загроз.

Огляд наукової літератури свідчить, що аналіз фінансової безпеки суб'єктів господарювання проводиться переважно з двох позицій: по-перше, з позицій організації та управління рухом фінансових ресурсів, що забезпечується фінансово-правовим регулюванням з боку держави, а по-друге, пов'язаний з вивченням, аналізом, виявленням, попередженням, припиненням і розслідуванням фінансових та економічних правопорушень і злочинів.

У науковій літературі превалює думка, згідно з якою правове забезпечення фінансової безпеки підприємництва потребує оновлення, реформування та відокремлення на рівні підприємства [10, с. 171], а також приведення до міжнародних вимог [11, с. 127]. Таким чином, забезпечення фінансової спроможності у сфері господарської діяльності, що характеризує стан безпеки цієї діяльності, потребує відповідної фінансово-правової політики, визначення напрямків якої покладається на державу як гаранта стабільності і розвитку господарської діяльності та встановлюється фінансовим законодавством.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у вивченні фінансово-правових засобів регулювання діяльності суб'єктів господарювання як важливої складової безпеки господарської діяльності. *Мета* статті досягається вирішенням

¹ Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : затв. Наказом М-ва економ. розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1277731-13/conv#n9> (дата звернення: 15.04.2020).

таких *завдань*: визначити складові фінансової системи країни в сучасних умовах розвитку ринкових відносин, правове регулювання яких забезпечує безпеку діяльності суб'єктів господарювання; з'ясувати загрози фінансовій діяльності суб'єктів господарювання та правові засоби попередження фінансових правопорушень; сформулювати пропозиції щодо сучасних напрямків фінансово-правового регулювання безпеки господарської діяльності як важливої умови забезпечення стабільності, стійкості й ефективності руху фінансів на рівні суб'єктів господарювання.

Наукова новизна дослідження

Вивчаються складові фінансової політики держави, що мають суттєвий вплив на стан безпеки господарської діяльності в сучасній ринковій економіці в Україні, та визначаються недоліки законодавчого забезпечення фінансової діяльності суб'єктів господарювання, усунення яких сприятиме безпеці господарської діяльності.

Виклад основного матеріалу

Господарська діяльність законом визначається як діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (ст. 3 ГК України)¹. В урядових документах та в окремих наукових працях стан правового регулювання фінансової системи країни, зокрема на рівні суб'єктів господарювання, визначається як явище, що потребує вирішення проблем, які склалися у внутрішній та зовнішній фінансовій політиці держави, досконалості законодавчого забезпечення тощо. До проблем, які потребують вирішення з метою реалізації державної політики із забезпечення фінансової безпеки, відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15 грудня 2012 р. (далі – Концепція) уряд відносить низку факторів, які впливають на стабільність і досконалість правового регулювання у фінансовій сфері, зокрема податкову і банківську системи, фондовий ринок, нормативно-правове забезпечення організації та розвитку підприємництва, умови ведення бізнесу та інші, а також визначає проблеми, вирішення яких прямо пов'язано з фінансовим забезпеченням діяльності суб'єктів господарювання².

¹ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.04.2020).

² Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2012 № 569-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-p> (дата звернення: 15.04.2020).

Ураховуючи завдання і проблеми, які визначає вказана Концепція, держава встановлює внутрішні та зовнішні явища і чинники, що впливають на стабільність фінансової системи країни, складовою якої є фінанси господарюючих суб'єктів, тобто визначає умови дотримання фінансової безпеки. Слід зазначити, що в науковців склався саме такий підхід до забезпечення умов фінансової безпеки, оскільки «... забезпечення фінансової безпеки на всіх рівнях фінансово-кредитної сфери країни є найактуальнішим завданням суспільства, держави, підприємств і організацій всіх форм власності, підприємців, кожного громадянина» [12, с. 114]. У зв'язку з цим правове забезпечення фінансової безпеки господарської діяльності спирається на визначення та врахування внутрішніх і зовнішніх факторів, що впливають на стан фінансів.

Із позицій національних інтересів фінансова безпека охоплює: бюджетну, інфляційну, боргову, інвестиційну, податкову, банківську сфери, сферу функціонування фінансового та фондового ринків, небанківський фінансовий сектор і фінанси реального сектора економіки. Фінанси реального сектора економіки, до яких належать і фінанси суб'єктів господарської діяльності, становлять важливий ресурс їх діяльності і взаємопов'язані з іншими складовими фінансової безпеки та станом фінансових потоків країни. У Концепції визначені окремі елементи, що становлять загрозу фінансам суб'єктів господарювання, а саме дисбаланс між активами та зобов'язаннями, спекулятивні операції із земельними ділянками. Отже, уряд визначає внутрішні загрози стану фінансів суб'єктів господарської діяльності, проте існують і зовнішні фактори впливу.

Враховуючи пов'язаність фінансів господарюючих суб'єктів із фінансовою системою країни, слід враховувати складові фінансової безпеки як сфери впливу на функціональну структуру фінансової діяльності суб'єктів господарювання, що потенційно може призвести до загроз стабільності господарської діяльності. Бюджетна сфера складається з податків та зборів як джерел наповнення бюджетів, державних кредитів, тендерів державних закупівель, боргових зобов'язань, трансфертів, фінансування витрат тощо, тобто джерел доходів та напрямків видатків бюджетів, що складають бюджетну систему України та визначаються законом про бюджет або рішенням про місцевий бюджет. Пов'язаність господарської діяльності з бюджетною сферою прослідковується через систему оподаткування, стан якої може призвести до серйозних порушень фінансової стабільності та й узагалі здійснення самої діяльності. Затримка в отриманні бюджетних кредитів або інших платежів із бюджетів унаслідок договірних відносин між суб'єктом господарювання та органами влади також ставить під загрозу фінансову діяльність підприємців. Аналогічні фінансові зв'язки

у функціональній складовій діяльності господарюючих суб'єктів, а саме: у банківській сфері (взаємовідносини підприємців та банків щодо ведення готівкових та безготівкових платежів, кредитів, депозитів), у валютній (проведення розрахунків з імпортно-експортних операцій), в інвестиційній сфері, у страховій тощо – можуть бути загрозою стану фінансів і, як наслідок, веденню бізнесу і стану здоров'я працівників. Таким чином, урахування впливу зовнішніх та внутрішніх факторів фінансової безпеки має суттєве значення для фінансово-правового регулювання безпеки господарської діяльності.

У науковій літературі підкреслюється значення впливу на фінансову безпеку підприємництва внутрішніх і зовнішніх складових фінансової системи країни як фактора не тільки визначення стабільності господарської діяльності, а й розвитку [7, с. 63–64]. Цікавий підхід до поняття «фінансова безпека підприємства» міститься в монографії М. М. Ермошенко та К. С. Горячевої, які визначають залежність стану фінансів від таких факторів, як якість і збалансованість фінансових інструментів, що використовуються для організації виробництва, а також характеризуються стійкістю до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатністю фінансової системи підприємства забезпечувати реалізацію його фінансових інтересів, місій і завдань достатніми обсягами фінансових ресурсів, забезпечувати розвиток власної фінансової системи тощо [12, с. 115].

Таким чином, науковці підкреслюють залежність фінансової безпеки підприємництва від таких внутрішніх факторів, як управління та організація фінансової діяльності, достатній обсяг фінансових ресурсів для забезпечення поточних потреб і потреб розвитку, а також від зовнішніх загроз, що пов'язуються із залежністю від стану державних фінансів.

Таблиця 1

Зовнішні фактори фінансової безпеки суб'єктів господарювання

№	Види загроз за сферами фінансової системи країни	Функціональна структура фінансової діяльності суб'єкта господарювання
1	2	3
1.	Бюджетна система (підсистема – оподаткування)	Податки і збори до бюджетів, бюджетні кредити, трансферти, державні закупівлі, бюджетне фінансування
2.	Грошово-кредитна сфера	Розрахунки з постачальниками та покупцями, кредити, боргові зобов'язання, розрахунки із працівниками

Закінчення табл. 1

1	2	3
3.	Валютна сфера	Кредити у валюті, валютні розрахунки з постачальниками та покупцями, обмін валюти
4.	Банківський сектор	Ведення рахунків, кредити, організація готівкового та безготівкового обігу
5.	Небанківський фінансовий сектор	Прогнозування та попередження ризиків фінансової діяльності, вивчення, відслідкування, моніторинг та аналіз ринку фінансових послуг; надання й отримання фінансових послуг
6.	Інвестиційний ринок	Капітальні вкладення у розвиток діяльності, залучення інвесторів
7.	Фондовий ринок	Випуск та купівля цінних паперів
8.	Фінанси підприємств та домогосподарств	Виробничий, організаційний, інформаційний та інший зв'язки
9.	Страховання	Страховання майна підприємства, результатів діяльності, безпечної праці та збереження здоров'я працівників

Аналіз впливу зовнішніх факторів розвитку фінансової системи країни на діяльність суб'єктів господарювання, що надано в таблиці 1, свідчить про залежність фінансової безпеки господарської діяльності від стану всіх елементів фінансової системи країни і потребує налагодженого механізму правового регулювання. Держава має вплив на діяльність суб'єктів господарювання шляхом реалізації фінансової політики, що складається з різних складових і спирається на правові норми. Відповідно до ГК України законодавець встановлює основні засоби регулювального впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, а саме: державне замовлення; ліцензування, патентування і квотування; технічне регулювання; застосування нормативів та лімітів; застосування цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій¹. З указаних складових переважна кількість реалізується у сфері фінансів, зокрема нормативи, ліміти, ціни, податки, субсидії, інвестиції, компенсації та дотації, а інші справляють

¹ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 15.04.2020).

суттєвий вплив на фінансову діяльність підприємців. Отже, безпека діяльності суб'єктів господарювання є невід'ємною складовою фінансової безпеки держави і повинна отримати відповідне фінансово-правове забезпечення.

Доцільність урахування у фінансовій політиці держави інтересів господарюючих суб'єктів потребує виваженої, обґрунтованої концептуальної програми діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, всіх державних установ щодо правових підстав ведення фінансової діяльності господарюючих суб'єктів. Механізм забезпечення безпеки господарської діяльності спирається на організацію фінансової діяльності підприємців і складається з таких елементів, як організація формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, що є наслідком фінансової діяльності держави. Проте у фінансовій системі, що характеризує рівень безпеки суб'єктів господарювання, відсутній такий елемент, як контроль, що має вирішальне значення для стабільної фінансової діяльності.

Правове забезпечення фінансової безпеки спирається на нормативно-правову базу, яка визначає принципи, методи, функції та повноваження діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування у всіх складових фінансової системи, зокрема у сфері фінансового контролю. Відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» державний фінансовий контроль здійснюється за ефективністю ведення фінансової діяльності, достовірністю фінансової звітності та показниками діяльності у всіх суб'єктах господарської діяльності незалежно від форми власності.

У фінансово-правовій науці місце, сутність і завдання фінансового контролю, його форми, види, методи й організація завжди були і досі залишаються предметом наукового дослідження і не встановлені на законодавчому рівні. Про недосконалість нормативно-правового забезпечення фінансового контролю зазначається в наукових працях, а наявність на сьогодні низки законопроектів з фінансового контролю – це ще одне свідчення прогалини в чинному законодавстві [13, с. 33–36]. Нормативно-правове забезпечення фінансового контролю визначається вказаним вище Законом без прив'язки до особливостей фінансової діяльності господарюючих суб'єктів. В Україні прогалини в чинному законодавстві стосуються методології фінансового контролю як у державному, так і приватному секторах економіки, що значно збільшує ризики підприємництва.

Фрагментарно фінансово-господарська діяльність як об'єкт фінансового контролю регламентується в запропонованому проекті Закону України «Про державний фінансовий контроль». У законопроекті фінансово-господарська діяльність суб'єкта господарювання

визначається як діяльність суб'єкта господарювання, пов'язана з прийняттям управлінських рішень, які стосуються операцій з ресурсами та активами, в тому числі за зобов'язаннями, що перебувають як у повному, так і в частковому управлінні або господарському відданні суб'єкта господарювання¹. Проте у вказаному законопроекті відсутня методологія проведення внутрішнього фінансового контролю, тобто контролю, що покладається на самого суб'єкта господарювання, а також визначаються різні методи фінансового контролю, але без таких дієвих, як аудит ефективності та операційний аудит.

Висновки

Фінансово-правове регулювання безпеки господарської діяльності повинно спиратися на норми фінансового права, які визначають правовий порядок фінансової діяльності суб'єктів господарювання. Безпека господарської діяльності є елементом національної безпеки, а фінансова діяльність суб'єктів господарювання – джерелом фінансової безпеки країни. Фінансова діяльність суб'єктів господарювання пов'язана зі складовими фінансової системи країни, стан яких суттєво впливає на фінансову безпеку суб'єктів господарювання. Фінансова безпека суб'єктів господарювання регламентується нормами фінансового права щодо формування, розподілу, використання та контролю фінансів суб'єктів господарювання.

Основними формами державного регулювання фінансової безпеки господарської діяльності є Господарський кодекс України, Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, ухвалена урядом, а також інші закони та державні програми з питань економічного і соціального розвитку. Проте на сьогодні нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки на всіх рівнях економіки як цілісної системи відсутнє. Правове закріплення державної політики у сфері фінансової безпеки суб'єктів господарювання здійснюється шляхом установлення зовнішніх і внутрішніх загроз господарській діяльності у відповідних нормативно-правових актах, але потребує розробки та впровадження закон, що визначає: засади протидії видам загроз у сфері фінансів, повноваження держави із протидії, профілактики та припинення загроз у фінансовій системі, механізм захисту фінансових інтересів суб'єктів господарювання. Оскільки складовою фінансової діяльності суб'єктів господарювання є фінансовий контроль, потребує вдосконалення Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в

¹ Проект Закону про державний фінансовий контроль : від 08.02.2008 № 2020 / ініціатор В. І. Коновалюк // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2020&skl=7 (дата звернення: 15.04.2020).

Україні» щодо методів та видів фінансового контролю, повноважень суб'єктів з метою забезпечення безпеки господарської діяльності.

Список бібліографічних посилань: **1.** Словник фінансово-правових термінів / за заг. ред. Л. К. Воронової. Київ : Алерта, 2011. 558 с. **2.** Крегул Р. О., Банк Ю. І. Безпека підприємницької діяльності в Україні: адміністративно-правовий аспект. Київ : КНЕТУ, 2015. 240 с. **3.** Макеєва О. М. Безпека підприємництва: теоретико-правові засади // Репозитарій Національного авіаційного університету : сайт. 2017. <https://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/31285/1/Безпека%20підприємства%20теоретико-правові%20засади.pdf> (дата звернення: 15.04.2020). **4.** Чистоклетов Л. Г. Адміністративно-правове забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 428 с. **5.** Грищенко В. Ф., Грищенко І. В., Самофалова О. А. Безпека підприємницької діяльності як складова національної безпеки держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 12. URL: https://nbuv.gov.ua/j-pdf/Duur_2015_12_5.pdf (дата звернення: 15.04.2020). **6.** Сергієнко В. В., Пешкова А. С. Правове забезпечення безпеки суб'єктів господарської діяльності в Україні : навч. посіб. Харків : ХНЕУ, 2016. 140 с. **7.** Лиса О. В. Фінансова безпека суб'єктів господарювання в сучасних умовах. *Економічний аналіз*. 2016. Т. 26, № 1. С. 58–64. **8.** Барановський О. І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : дис. ... д-ра економ. наук : 08.04.01. Київ, 2000. 354 с. **9.** Getmanets O., Reznik O., Kovalchuk A., Nastyuk V., Andriichenko N. Financial security of the state. *Journal of Security and Sustainability Issues*. 2020. Vol. 9, No. 3. Pp. 843–852. URL: https://jssidoi.org/jssi/uploads/journals/Journal_of_Security_and_Sustainability_Issues_Vol_9_No3_print.pdf (дата звернення: 15.04.2020). **10.** Патарідзе-Вишинська М. В. Генезис нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2016. Вип. 1 (34). С. 169–189. **11.** Нестеренко А. С. Фінансова політики держави як основний метод правового регулювання фінансових відносин щодо функціонування фінансової системи України. *Право і суспільство*. 2015. № 5, ч. 3. С. 125–131. **12.** Єрмошенко М. М., Горячева К. С. Фінансова складова економічної безпеки: держава і підприємство. Київ : Нац. акад. управління, 2010. 232 с. **13.** Гетманець О. П. Бюджетний контроль: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Екограф, 2008. 308 с.

Надійшла до редколегії 22.04.2020



Getmanets O. P. Financial and Legal Regulation of the Security of Economic Activity

The author of the article studies financial relations between the state and business entities, whose legal regulation has a significant impact on the security of economic activity as an

important component of national security. The author analyzes internal and external factors affecting the finances that are at the disposal of business entities, the state of which depends on the security of economic activity. The components of financial security of business entities are studied from the point of view of organization of finances and management of the movement of financial resources, ensured by the financial and legal regulation by the state. The directions of financial and legal regulation of the security of economic activity are analyzed as an important condition for ensuring the stability, sustainability and efficiency of the movement of finances at the level of business entities.

It has been established that the legal provision of financial security of business entities is based on regulatory basis that defines the principles, methods, functions and powers of public authorities' activity and activity of local self-government agencies in all components of the financial system, namely in budgetary, tax, currency, banking, investment, etc., in particular in the area of financial control, which facilitates the establishment of the legitimacy of financial activities and the rational use of finances. It has been determined that there is no regulatory support for financial security at all levels of the economy, including the activity of business entities, as a coherent state policy. The author proves the expediency of developing and implementing a law defining the types of threats to the stability of financial activity and the principles of counteraction, the powers of the state authorities to counteract, prevent and eliminate the threats in the financial sphere, the components of the mechanism of protection of financial interests of business entities. It has been established that financial control is the component of financial activity of business entities, and therefore the Law of Ukraine "On the Basic Principles of Exercising State Financial Control in Ukraine" needs to be improved regarding the methods and types of financial control, powers of controlling entities in order to ensure the security of economic activity.

Key words: national security, economic activity, financial security, financial system, financial activity, financial control.




УДК 351.74+342.922

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.14>


Олена В'ячеславівна Джафарова,

доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування
(професор), член редколегії збірника наукових праць «Вісник
Харківського національного університету внутрішніх справ»
(заступник головного редактора);

 <https://orcid.org/0000-0003-4201-0218>,
e-mail: olenadzhafarova@gmail.com;

Олександр Олександрович Мозговий,

кандидат юридичних наук, адвокат;

 <https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>
e-mail: alexandrmozgovoy18@gmail.com

**ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ
СПРАВ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ**

Досліджено наукові концепції щодо запровадження сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної адміністрації, спрямованої на задоволення потреб та інтересів суспільства через надання якісних публічних послуг населенню, скоординованої з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави. З'ясовано зміст публічно-сервісної діяльності МВС України через призму реалізації окремої функції сервісної держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі правоохоронного органу.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ, органи публічної адміністрації, публічно-сервісна діяльність, публічно-сервісна функція, публічні послуги.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Одним із пріоритетних напрямків модернізації державно-владного апарату в Україні залишається вдосконалення діяльності МВС України як цивільного органу європейського зразка разом із системою інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується цим відомством. Відповідно, враховуючи всі ті фактори, які зумовили невідворотні зміни в ідеології роботи всіх без винятку правоохоронних органів та структур, важливого значення на цей час набуває дослідження сучасного стану публічно-сервісної діяльності МВС України.

Стан дослідження проблеми

Актуальність проблематики підтверджується відсутністю комплексних досліджень, пов'язаних з аналізом адміністративно-правового та організаційного забезпечення діяльності МВС України в реаліях сьогодення. Лише фрагментарно (у межах висвітлення більш широкої проблематики щодо формування сервісної держави в Україні, вдосконалення публічного управління, надання адміністративних послуг відповідно до принципів і практики демократичного управління) в наукових працях учених, зокрема: В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, М. І. Ануфрієва, О. М. Бандурки, О. І. Безпалової, В. М. Бесчастного, Ю. П. Битяка, С. А. Вавренюка, В. В. Галуцька, В. М. Гарашука, В. А. Глуховері, І. П. Голосніченка, В. Л. Грохольського, О. Ю. Дрозда, О. В. Джафарової, І. В. Зозулі, О. М. Ключова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, Н. В. Лесько, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, А. А. Манжули, Т. О. Проценка, Є. Ю. Соболя, С. О. Шатрави та інших – розглядалися питання сутності, змісту, особливостей та адміністративно-правового регулювання реалізації публічно-сервісного напрямку діяльності МВС України.

Мета і завдання статті

Основна *мета* статті полягає в дослідженні публічно-сервісної діяльності МВС України в умовах сьогодення. Для досягнення мети статті поставлено такі *завдання*: дослідити запровадження сервісно-орієнтованої діяльності органів публічної адміністрації; визначити зміст і сутність публічно-сервісної діяльності органів публічної адміністрації; з'ясувати зміст публічно-сервісної діяльності МВС України.

Наукова новизна дослідження

Зосереджується увага на зміні ідеологічної складової діяльності Міністерства внутрішніх справ, пов'язаної із запровадженням нової «ідеології» діяльності, тобто наданням цій діяльності сервісно-орієнтованого характеру.

Виклад основного матеріалу

Сервісно-орієнтована діяльність органів публічної адміністрації відштовхується від розуміння соціального призначення держави, за якого пріоритетним завданням демократичного врядування є служіння громадянському суспільству, а основною формою діяльності владних інституцій – надання публічних послуг. Як приклад варто навести позицію О. М. Євтушенка, за якою сервісна держава розглядається як особлива політична форма організації публічної влади, що володіє спеціальним апаратом управління, спрямованим на надання публічних послуг індивідам, а також система соціально-правових гарантій гідного життєзабезпечення людини, її прав і свобод [1, с. 36].

Ідея сервісного розвитку держави ґрунтується на класичній економічній схемі, в якій влада розглядається як «постачальник послуг», водночас система державного управління – як організація з надання державних послуг, а громадянин – їх замовник і споживач [2, с. 523]. Як бачимо, в основі сервісної діяльності держави знаходяться поняття, скажімо, більше комерційно-економічного характеру, такі як «послуга», «обслуговування», «сервіс».

Сучасні дослідники-економісти дефініцію «сервіс» пов'язують із діяльністю, яка стосується виробництва послуги з метою продажу (товару чи послуги) і спрямована на задоволення потреб споживачів та налагодження довготривалих взаємовідносин. Водночас поняттям «сервісна діяльність» охоплюється процес з'єднання та налагодження взаємозв'язків виробника товарів та послуг з індивідуальним споживачем, а терміном «обслуговування» – забезпечення працездатності будь-якого об'єкта, підвищення рівня його надійності [3, с. 32–33].

Ведучи мову про зміст і сутність конструкції «послуга» як економічної категорії, фахівці мають на увазі форму економічних відносин із приводу конкретної трудової діяльності, у процесі якої створюється спеціальна споживча вартість [4, с. 64], або всі види діяльності, які безпосередньо спрямовані на задоволення особистих потреб людини, на забезпечення її життєдіяльності та інтелектуального розвитку [5, с. 4]. Розуміння послуги як виду діяльності вважаємо достатньо обґрунтованим, оскільки в такому разі до неї можна віднести блага, які пропонуються, як правило, не у вигляді речей, а у вигляді корисної діяльності, яка здійснюється для задоволення певних потреб або інших зручностей, наданих будь-якій особі.

Між іншим, вважаємо, що сервісна діяльність державно-владних органів значно відрізняється від сервісної діяльності комерційних підприємств, зокрема принципово неоднаковою цілеспрямованістю, порядком надання послуг, видами потреб, які вони задовольняють. Якщо метою сервісної діяльності певної комерційної організації є завжди отримання прибутку, примноження власного доходу, то сервісна діяльність держави спрямована на виконання функціонального призначення самої держави, навіть якщо надання деяких державно-управлінських послуг супроводжується оплатною формою. Тим більше, що державний вектор руху постійно спрямований на пошук зручних, вигідних для населення формалізовано оптимальних адміністративних процедур у сервісній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, інакше кажучи, передбачає стандартизацію документації, обсягу та характеру послуг, доступність і зручність адміністративних процедур, у першу чергу, для задоволення публічних інтересів.

Зокрема, О. В. Карпенко пропонує сервісну діяльність органів державної влади розглядати як пріоритетний напрямок розвитку

державного управління в Україні, сутність якої полягає в наданні управлінських послуг громадянам, які є їх одержувачами – клієнтами держави (вигодонабувачами), а державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування – надавачами (виконавцями), які реалізують ці послуги від імені держави [6, с. 11]. Водночас в іншій своїй науковій праці вчений під сервісно-орієнтованою державою розуміє суспільні відносини, спрямовані на державну політику надання управлінських послуг (або сервісно-орієнтовану державну політику), як цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування і розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів та об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [7, с. 29]. За такого підходу сервісно-орієнтована держава поглинає таку узгоджену модель суспільних відносин, завдяки якій відбувається становлення та розвиток державної політики, яка спрямована на задоволення потреб та інтересів суспільства через надання якісних послуг населенню, скоординована з довгостроковими цілями розвитку суспільства й держави.

Як правильно зазначає В. Д. Щербань, сама собою ідея впровадження в основні функції органів публічної адміністрації функцій сервісного характеру полягає не у збільшенні напрямків діяльності органів публічної адміністрації в цій сфері, а в забезпеченні відповідних якісних характеристик сервісних послуг [8, с. 68–69]. Водночас вважаємо, що органи державного апарату мають бути націлені на постійний пошук збільшення числа сервісних послуг, які можна було б надавати із значно меншими фінансовими витратами та людськими ресурсами. Тим більше, що сервісна ідея розвитку публічного управління ґрунтується на традиційно виробленій формулі «виробник послуг – споживач», де стійкість і легітимність публічних інститутів пов'язані з ефективністю виявлення, моделювання й реалізацією індивідуальних і групових інтересів і потреб [9, с. 3; 10].

На зміну ключових орієнтирів сучасної України вказує також І. В. Венедиктова, підкреслюючи, що зараз держава існує для людини, а не навпаки. Саме тому держава повинна служити людині, тобто надавати їй певні обов'язкові послуги, перетворюючись на «сервісну державу» – постачальника публічних послуг [11, с. 88]. Інакше кажучи, максимально зміщується акцент із карально-наглядової функції держави на організаційно-обслуговуючу.

Не випадково провідний адміністративіст В. Б Авер'янов у низці публікацій наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років зауважував, що адміністративне право повинно охоплюватися поняттям «публічно-сервісне право» [12, с. 268–270], тобто бути галуззю права, яка

спрямована на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх відносинах з органами публічної адміністрації [13, с. 7], насамперед з позицій пріоритету особи у відносинах із державою і «людно-ноцентристської» спрямованості дій держави. На думку дослідника, переконливою ілюстрацією суттєвої зміни правового становища сторін адміністративно-правових відносин у результаті трансформації методу адміністративного права є модель правового регулювання такого нового виду діяльності органів виконавчої влади (а також органів місцевого самоврядування), як надання ними адміністративних (управлінських) послуг громадянам і юридичним особам [14, с. 77]. При цьому у зміст публічно-сервісної діяльності В. Б. Авер'янов укладає діяльність відповідних державних і недержавних органів щодо забезпечення у процесі їхніх взаємовідносин із населенням, конкретними фізичними і юридичними особами умов, за яких останні здатні ефективно реалізовувати і захищати свої права, свободи і законні інтереси [12, с. 243].

І ще характерно, якщо розглядати види суспільних відносин, в яких перебувають суб'єкти адміністративного права, то з'ясується, що управлінський характер у них аж ніяк не переважає. Так, наприклад, діяльність щодо: 1) застосування до громадян адміністративного примусу (так звана «поліцейська» діяльність); 2) захисту порушених прав і свобод громадян (розгляд скарг); 3) розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненням приватних осіб; 4) надання багатоманітних адміністративних послуг; 5) прийняття зобов'язальних рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» – за своєю суттю не є управлінською, хоча й виникає у зв'язку зі здійсненням державного (а точніше – публічного) управління. Водночас не можна заперечувати, що певна частина суспільних відносин, які перебувають у сфері регулювання адміністративного права, є дійсно управлінськими в класичному розумінні цього поняття. Однак принциповим є те, що не ці відносини домінують у змісті предмета адміністративного права [13, с. 8]. Дійсно, за такого підходу застосування публічно-сервісного підходу приводить до розгляду функцій публічного управління як громадського сервісу, а сама держава, побудована на основі сервісного підходу, перетворюється на сервісну державу. Принциповим моментом у публічно-сервісній діяльності органів публічної адміністрації стає орієнтація на ефективне задоволення життєво необхідних потреб суспільства, забезпечення прав і свобод громадян, тобто ґрунтуючись на основі домінуючої на сьогодні моделі сучасних відносин «суспільство – держава», в якій первинність суспільства відносно держави виявляється у зобов'язаннях останньої задовольняти законні потреби громадян.

Комплексний аналіз сучасних наукових підходів щодо визначення змісту і сутності публічно-сервісної діяльності органів державної влади, зокрема публічної адміністрації, дозволяє розглядати її в таких площинах: по-перше, як окрему функцію держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі державних інституцій; по-друге, як основу діяльності всіх суб'єктів владних повноважень щодо реалізації певного напрямку державної політики в цілому (в широкому значенні); по-третє, як урегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених посадових і службових осіб щодо розгляду та вирішення заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, посвідчення, сертифіката тощо), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (у більш вузькому значенні).

Зазначене свідчить, що публічно-сервісна діяльність є реально можливою і фактично здійсненою за умови створення і функціонування оптимальної нормативної, матеріально-ресурсної та організаційної бази для її забезпечення (наявності законодавчих та інших нормативно-правових документів, функціонування спеціалізованих сервісних центрів із надання адміністративних послуг зі штатом кваліфікованих державних службовців та електронних баз даних тощо).

Загальновідомо, що надзвичайно важлива роль у питанні забезпечення публічного порядку в державі, захисту прав і свобод людини належить одному з центральних органів виконавчої влади – МВС України, до ключових завдань якого зараховано: створення безпечного середовища життєдіяльності людей, забезпеченого орієнтованою на потреби населення діяльністю органів системи МВС, їх швидким і компетентним реагуванням на надзвичайні ситуації і події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, їх превенцією та активною участю громадян; зміцнення громадської безпеки і правопорядку в державі завдяки реалізації превентивних програм і підвищенню спроможностей органів системи МВС у протидії злочинності; мінімізування порушення прав людини й основних свобод у діяльності органів системи МВС, забезпечення швидкого доступу людей до дієвих механізмів відновлення порушених прав¹. У Положенні про МВС України від 28 жовтня 2015 р. № 878 до основних завдань названого відомства, серед інших, також зараховано забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини,

¹ Цілі і задачі міністерства // Єдиний портал органів системи МВС України : офіц. сайт. URL https://mvs.gov.ua/ua/pages/4584_goals.htm/ (дата звернення: 20.04.2020).

інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг¹. Характерно, що у структурі МВС України з 2015 р. почав функціонувати Головний сервісний центр МВС², а також територіальні сервісні центри МВС як структурні підрозділи територіального органу МВС – регіонального сервісного центру МВС³.

Уведення законодавцем у правовий обіг раніше невідомих категорій і термінів («поліцейські послуги», «сервісні центри») ще раз підкреслило всю важливість стратегічного напрямку держави до пересмислення ролі, завдань і призначення правоохоронних органів, наближення їх діяльності до норм та стандартів, розроблених європейською практикою цивілізованого владування. Саме покладення на правоохоронні органи здійснення публічно-сервісної функції, яка була трансформована з карально-репресивної, шляхом надання якісних послуг населенню у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку яскраво засвідчило намагання влади змусити правоохоронну систему служити інтересам пересічних громадян, захищати суспільство на демократичних засадах, забезпечувати їх права і свободи відповідно до таких нормативно-правових норм та положень, які є доступними, зрозумілими і прийнятними для громадськості.

Яскравим сучасним взірцем забезпечення зручного та доступного надання адміністративних послуг, формування довіри громадянина до правоохоронної системи слугує діяльність системи сервісних центрів МВС України, яка включає в себе Головний сервісний центр, регіональні сервісні центри областей, Автономної Республіки Крим та міст Києва і Севастополя, а також територіальні сервісні центри МВС, які на правах відділів входять до складу відповідних регіональних сервісних центрів. Okремо відмітимо, що Головний сервісний центр МВС як міжрегіональний територіальний орган МВС України був утворений 7 листопада 2015 р. на виконання Постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів

¹ Положення про Міністерство внутрішніх справ України : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Урядовий портал : офіц. сайт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248608057> (дата звернення: 20.04.2020).

² Положення про Головний сервісний центр МВС : затв. Наказом МВС України від 07.11.2015 № 1393 // Головний сервісний центр МВС України : офіц. сайт. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2019/02/Polozhennya-GSTS.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

³ Положення про територіальний сервісний центр МВС : затв. Наказом МВС України від 29.12.2015 № 1646 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0156-16> (дата звернення: 20.04.2020).

з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» від 28 жовтня 2015 р. № 889¹.

Так, Головний сервісний центр МВС та його структурні підрозділи, розташовані на адміністративно-територіальних одиницях в Україні, здійснюють надання платних і безоплатних послуг, віднесених до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Окрім того, Головний сервісний центр МВС також бере безпосередню участь у реалізації державної політики у сфері надання адміністративних послуг.

Серед основних функцій та послуг сервісних центрів МВС – видача та обмін посвідчень водія, реєстрація та перереєстрація транспортних засобів, видача та зберігання номерних знаків, а також оформлення дозволу на перевезення небезпечних вантажів. На базі сервісного центру можна скласти іспит для отримання права керування транспортними засобами. На цей момент в Україні функціонують 156 сервісних центрів МВС та 25 мобільних сервісних центрів МВС. Крім того, 123 сервісні центри МВС – це сервісні центри нового зразка, які надають послуги за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу².

Аналізуючи статистичні дані за результатами роботи системи сервісних центрів МВС, що представлені на офіційному сайті Головного сервісного центру МВС, можемо спостерігати, що їх діяльність безпосередньо пов'язана з виконанням публічно-сервісної, контрольно-наглядової, регулятивної та правоохоронної функцій у сфері забезпечення встановленого порядку експлуатації транспортних засобів і безпеки дорожнього руху.

Висновок

Підбиваючи підсумок під проведенням аналізом сучасного стану здійснення публічно-сервісної діяльності МВС України, зауважимо, що цей напрям діяльності можна розглядати як: а) окрему функцію сервісної держави, зміст якої полягає у зміні ідеології, форм та методів у роботі правоохоронних органів; б) одну із зовнішньо орієнтованих функцій діяльності спеціально створеної державної інституції поряд із регулятивною, контрольно-наглядовою та правоохоронною функціями; в) основу для реалізації уповноваженим суб'єктом завдань та функцій держави щодо забезпечення прав і свобод людини, а також

¹ Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-2015-p> (дата звернення: 20.04.2020).

² Сервісні центри МВС. Звіт 2019 // Головний сервісний центр МВС України / офіц. сайт. URL: <http://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Zvit-ST5-MVS-2019stisnutii-.pdf> (дата звернення: 20.04.2020).

захисту інтересів суспільства і держави, підтримання публічного порядку та безпеки, протидії злочинності; г) якісне й доступне надання конкретним приватним особам адміністративних послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій у правоохоронній сфері.

Список бібліографічних посилань: **1.** Євтушенко О. М. Роль державної влади й місцевого самоврядування в розбудові сервісної держави з надання якісних публічних послуг. *Науково-методичний журнал. Політичні науки*. 2009. Вип. 109. С. 32–37. **2.** Петровський П. Сервісна концепція державного управління // *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук.-редкол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. Київ : ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 523. **3.** Гораль Л. Т., Шийко В. І., Бакай М. А. Евентологія понять «обслуговування» та «сервіс». *Економічний аналіз*. 2016. Т. 23, № 2. С. 27–36. **4.** Решетникова Е. Г. Сфера услуг: планирование, проблемы, перспективы : учеб. пособие. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1988. 256 с. **5.** Кочерга А. И. Сфера обслуживания населения: региональные проблемы : учеб. пособие. Киев : Наук. думка, 1980. 424 с. **6.** Карпенко О. В. Механізм формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2016. 466 с. **7.** Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія. Київ : АМУ, 2014. 408 с. **8.** Щербань В. Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 210 с. **9.** Коженко Я. В. Концепции «сильного» и «сервисного» государства в контексте модернизации государственного управления: общее и отличное. *Фундаментальные исследования*. 2012. № 3. С. 744–748. **10.** Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно-орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*. 2017. № 2 (57). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2017-2/doc/1/03.pdf> (дата звернення: 20.04.2020). **11.** Венедиктова І. В. Юридична природа публічних послуг. *Вісник Харківського національного університету*. 2009. № 8 (41). С. 88–91. **12.** Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / упоряд.: О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемчушенка, О. Ф. Андрійка. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. 448 с. **13.** Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–12. **14.** Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

Надійшла до редколегії 23.04.2020



Dzhafarova O. V., Mozhovyi O. O. Public and Service Activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine: Current Issues

The author has studied scientific concepts on the introduction of service-oriented activities of public administration authorities aimed at meeting the needs and interests of society through the provision of quality public services to the population, coordinated with long-term goals of society and state's development.

It has been proved that public and service activity of public administration authorities is really possible and actually feasible under the condition of creation and functioning of optimal normative, material and resource, organizational base for its guaranteeing (availability of legislative and other normative and legal documents, functioning of specialized service centers for providing administrative services with the staff of qualified civil servants and electronic databases, etc.).

It has been emphasized that the content of public and service activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is: a) a separate function of the service state, the content of which is to change the ideology, forms and methods in the work of law enforcement agencies; b) one of the externally-oriented functions of a specially created state institution along with such functions as regulatory, supervisory and law enforcement, c) the basis for the authorized entity to implement the tasks and functions of the state to ensure human rights and freedoms, as well as the interests of society and the state, keeping public order and security, combating crime, d) high-quality and affordable provision of administrative services to specific individuals in the form of licensing, registration and other similar actions in the law enforcement sphere.

Key words: Ministry of Internal Affairs, public administration authorities, public and service activity, public and service function, public services.



УДК 351.74(477)(075.8)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.15>

Вячеслав Віталійович Крикун,


кандидат юридичних наук,

Головне управління Національної поліції в Харківській області

(заступник начальника), Харківський національний

університет внутрішніх справ,

кафедра правоохоронної діяльності та поліцейстики (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0003-1089-555X>,

e-mail: Vkrikunhnuvs@gmail.com

**Об'єктивні ознаки адміністративного
правопорушення, передбаченого статтею 44³ КУпАП,
та їх вплив на обсяг повноважень Національної поліції
України**

Визначено родовий та безпосередній об'єкти правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, зміст суспільно небезпечного діяння. Досліджено проблему конкуренції норм ст. 42 КУпАП та ст. 44³ КУпАП за об'єктивними ознаками, запропоновано законодавчі зміни щодо усунення зазначеної колізії. Шляхом дослідження об'єктивних ознак адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, обґрунтовано необхідність і надано пропозиції законодавчих змін із метою розмежування повноважень Національної поліції України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також органів місцевого самоврядування в Україні у сфері протидії порушенням правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Ключові слова: правоохоронна діяльність, протидія поширенню інфекційних хвороб, об'єкт і суспільно небезпечне діяння адміністративного правопорушення, порушення правил карантину людей, санітарних, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, Національна поліція України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Законом України від 17.03.2020 № 530-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» доповнено Кодекс України про адміністративні правопорушення статтею 44³ «Порушення правил щодо карантину людей». Законодавець юридично наділив повноваженнями з контролю за дотриманням цих правил органи Національної поліції України через надання їм права щодо складання протоколу у справах за ст. 44³ КУпАП. Водночас

ефективне виконання поставлених законодавцем перед Національною поліцією завдань щодо контролю за дотриманням громадянами правил карантину залежить від якості законодавчого викладення ст. 44³ КУпАП, правильного тлумачення її змісту практичними працівниками Національної поліції та, як результат, її правильного застосування на практиці. Саме у цей момент і виникає завдання для юридичної доктрини щодо дослідження складу цього правопорушення, зокрема його об'єктивних ознак: 1) визначення тих суспільних відносин, які поставлені законодавцем під адміністративно-правову охорону; 2) дослідження об'єктивної сторони правопорушення, в першу чергу, визначення діяння, яке є адміністративно караним; 3) розмежування за цими ознаками правопорушення, яке передбачене ст. 43³ КУпАП, із суміжними адміністративними правопорушеннями; 4) вплив цих ознак на обсяг повноважень Національної поліції України.

Стан дослідження проблеми

Об'єктивні ознаки правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, та їх вплив на обсяг повноважень Національної поліції України донині у доктрині адміністративного права не досліджувались. Загальному поняттю об'єкта адміністративного правопорушення та його об'єктивної сторони присвячені праці таких науковців, як Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, В. І. Димченко, Є. В. Додіна, В. В. Зуй, А. В. Коваль, В. К. Колпаков та ін. Проблеми адміністративної відповідальності у галузі охорони здоров'я населення поставали предметом наукового огляду О. С. Доценко.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є визначення об'єктивних ознак адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 43³ КУпАП, та їх вплив на обсяг повноважень Національної поліції України стосовно протидії поширенню інфекційних хвороб серед населення. Вказана мета досягається через виконання таких наукових завдань: 1) визначення родового та безпосереднього об'єкта правопорушення, передбаченого ст. 43³ КУпАП; 2) встановлення обсягу суспільно небезпечного діяння, передбаченого ст. 43³ КУпАП; 3) дослідження їх впливу на обсяг повноважень Національної поліції України; 4) вирішення проблеми розмежування її повноважень та повноважень Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також органів місцевого самоврядування в Україні у сфері протидії порушенням правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Наукова новизна дослідження

За результатами проведеного дослідження сформульовано поняття родового та безпосереднього об'єкта складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 43³ КУпАП, визначено обсяг його суспільно небезпечного діяння та встановлено зв'язок між його об'єктивними ознаками і обсягом повноважень Національної поліції України. Запропоновано законодавчі зміни щодо розмежування повноважень Національної поліції України, Міністерства охорони здоров'я України, Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також органів місцевого самоврядування в Україні у сфері протидії порушенням правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм. Із метою усунення конкуренції норм ст. 42 та 43³ КУпАП запропоновано зміни до визначення суспільно небезпечного діяння, передбаченого ст. 42 КУпАП. Запропоновано зміни до ст. 255 КУпАП щодо усунення законодавчої прогалини стосовно невизначеності кола уповноважених суб'єктів на складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 42 КУпАП.

Виклад основного матеріалу

Першим елементом складу адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, є його об'єкт. Останній у науковій літературі визначається як суспільні відносини, що поставлені під охорону адміністративно-правових норм [1, с. 230; 2, с. 18]. Виділяють загальний, родовий та безпосередній об'єкти адміністративного правопорушення [3, с. 145; 4, с. 38]. Загальним об'єктом є вся сукупність суспільних відносин, які поставлені під охорону адміністративно-деліктних норм. До цієї загальної сукупності, відповідно, входять родовий та безпосередній об'єкти. Під родовим об'єктом адміністративного правопорушення прийнято розуміти коло однорідних за своєю соціальною, політичною або економічною природою суспільних відносин. Безпосередній об'єкт розуміється як суспільні відносини, що охороняються конкретною адміністративно-деліктною нормою [5, с. 125].

Родовий об'єкт, як правило, відображений у найменуванні тієї чи іншої глави Особливої частини КУпАП. Глава 5 Особливої частини КУпАП називається «Адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення». Це дозволяє зробити висновок, що родовим об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, є суспільні відносини у галузі охорони праці і здоров'я населення. Можна побачити, що законодавець сформував родовий об'єкт із двох відносно самостійних частин: 1) суспільних відносин щодо охорони праці; 2) суспільних відносин щодо охорони здоров'я населення. Відповідно безпосередній об'єкт досліджуваного

нами адміністративного правопорушення повинен змістовно належати до однієї із зазначених частин родового об'єкта.

Безпосередній об'єкт прямо не сформульований законодавцем при викладенні диспозиції ст. 44³ КУпАП, проте його визначення вбачається можливим через аналіз тих законодавчих актів, за порушення правил яких передбачається адміністративна відповідальність за цією статтею КУпАП.

Так, указана стаття передбачає відповідальність за порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм. На сьогодні зазначені правила здебільшого визначаються в законах України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. № 1645-III, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII та Постанові Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 11 березня 2020 р. № 211.

У преамбулі Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» зазначається, що він визначає права, обов'язки та відповідальність юридичних і фізичних осіб у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. Отже, регулює суспільні відносини у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. У свою чергу, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» в аналогічній частині визначає, що предметом його регулювання є суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення. Що ж стосується Постанови Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», дія цього підзаконного нормативно-правового акта спрямована на врегулювання суспільних відносин щодо запобігання поширенню на території України конкретної інфекційної хвороби – коронавірусу SARS-CoV-2. Це також впливає зі змісту її преамбули та, власне, назви.

Враховуючи викладене, безпосередній об'єкт адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 44³ КУпАП, можна визначити як суспільні відносини щодо захисту населення від інфекційних хвороб та забезпечення його санітарного та епідемічного благополуччя.

Однак указаним проблема безпосереднього об'єкта не вичерпується. Йдеться про конкуренцію норм статей 44³ і 42 КУпАП за об'єктом адміністративно-правової охорони та об'єктивною стороною стосовно суспільно небезпечного діяння. Законодавець сформулював диспозицію ст. 42 КУпАП як порушення санітарних норм. У свою чергу, профільний Закон України «Про забезпечення санітарного та

епідемічного благополуччя населення» у п. 10 ч. 1 ст. 1 визначає санітарні норми як родові поняття до таких категорій, як «санітарні норми та правила», «санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми», «санітарно-епідеміологічні правила і норми», «проти-епідемічні правила і норми», «гігієнічні та протиепідемічні правила і норми», «державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти». Нагадаємо, що ст. 44³ КУпАП передбачає відповідальність за порушення правил щодо санітарно-гігієнічних, санітарно-проти-епідемічних правил і норм. Не складно звернути увагу, що суспільно небезпечне діяння у вигляді порушення санітарних норм, що передбачене ст. 42 КУпАП, включає в себе поняття порушення санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, що застосовуються законодавцем при описі суспільно небезпечного діяння, передбаченого ст. 44³ КУпАП. Підтверджує вказану тезу і той факт, що поняття «санітарні норми» було внесено до ст. 42 КУпАП Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22 липня 2014 р. № 1602-VII, коли до цього це адміністративне правопорушення визначалось як «порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм».

Указана нормативна колізія додатково посилюється законодавчою невизначеністю щодо суб'єкта складання адміністративного протоколу за ст. 42 КУпАП. Так, за порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм згідно із ст. 43³ таким суб'єктом в ст. 255 КУпАП визначено: 1) уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції України); 2) органи охорони здоров'я; 3) органи державної санітарно-епідеміологічної служби; 4) посадові особи, уповноважені на те виконавчими комітетами (а в населених пунктах, де не створено виконавчих комітетів, – виконавчими органами, що виконують їх повноваження) сільських, селищних, міських рад. Однак за порушення санітарних норм згідно зі ст. 42 КУпАП такий суб'єкт законом не визначений. Не належать ці категорії справ до тих, за якими згідно зі ст. 258 КУпАП протокол про адміністративне правопорушення не складається. Це означає, що згідно із законом протокол складатися повинен, проте ким, не визначено. Вказана законодавча прогалина фактично блокує провадження у справах про адміністративні правопорушення за ст. 42 КУпАП та унеможлиблює реалізацію її охоронної функції на практиці.

Враховуючи те, що суспільно небезпечне діяння, передбачене ст. 44³ КУпАП, частково поглинається суспільно небезпечним діянням ст. 42 КУпАП, та з метою усунення конкуренції цих норм пропонуємо суспільно небезпечне діяння, передбачене ст. 42 КУпАП, сформулювати як «порушення санітарних правил і норм, окрім санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм» та визначити у

ст. 255 КУпАП право на складання адміністративних протоколів за порушення цих правил уповноваженим особам органів охорони здоров'я, центрального органу, що формує або реалізує державну політику в галузі санітарного та епідемічного благополуччя населення, органів місцевого самоврядування в Україні.

Другою проблемою, яка викликає необхідність її дослідження, є підхід законодавця до опису суспільно небезпечного діяння, передбаченого ст. 44³ КУпАП, у бланкетній формі. Це, на нашу думку, негативно впливає на розмежування компетенції тих органів, які за законом мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення за цією статтею КУпАП. Нагадаємо, що ними є порушення правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічних, санітарно-протиепідемічних правил і норм, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними хворобами. Аналіз диспозиції цієї норми дозволяє виділити три види порушень, які підпадають під дію ст. 43 КУпАП: 1) порушення правил щодо карантину людей; 2) порушення санітарно-гігієнічних правил і норм; 3) порушення санітарно-протиепідемічних правил і норм. Навіть їх загальний огляд указує на вельми широке та невизначене коло тих правил і норм, які потенційно можуть бути порушені суб'єктом адміністративного проступку. Так, Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» у ст. 1 вказує, що санітарно-протиепідемічні правила і норми – *нормативно-правові акти (накази, інструкції, правила, положення тощо) центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, вимоги яких спрямовані на запобігання виникненню та поширенню інфекційних хвороб*. Схожа за змістом норма міститься й у ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», де державні санітарні норми та правила, санітарно-гігієнічні та санітарно-протиепідемічні правила і норми, санітарно-епідеміологічні правила і норми, протиепідемічні правила і норми, гігієнічні та протиепідемічні правила і норми, державні санітарно-епідеміологічні нормативи, санітарні регламенти (далі – санітарні норми) – *обов'язкові для виконання нормативно-правові акти центрального органу виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони здоров'я, встановлюють медичні вимоги безпеки щодо середовища життєдіяльності та окремих його факторів, недотримання яких створює загрозу здоров'ю і життю людини та майбутніх поколінь, а також загрозу виникнення і розповсюдження інфекційних хвороб та масових неінфекційних захворювань (отруєнь) серед населення*.

Отже, під санітарно-гігієнічними та санітарно-протиепідемічними правилами і нормами слід розуміти нормативно-правові акти (накази, інструкції, правила, положення тощо) центрального органу виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у сфері охорони здоров'я. Таким державним органом на сьогодні є Міністерство охорони здоров'я відповідно до п. 1 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267.

Сфера дії таких правил і норм є дуже широкою та може стосуватись санітарних вимог до різноманітних сфер суспільної діяльності. Наприклад, Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про затвердження Державних санітарних норм і правил “Санітарно-протиепідемічні вимоги до закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу” від 2 квітня 2013 р. № 259 установлює державні санітарні норми і правила до розміщення, облаштування, обладнання та експлуатації закладів охорони здоров'я, що надають первинну медичну (медико-санітарну) допомогу. Наказом Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм і правил “Гігієнічні вимоги до друкованої продукції для дітей” від 18 січня 2007 р. № 13 відповідно визначаються вимоги у сфері друкарської справи. Інший Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм та правил “Про безпеку і захист працівників від шкідливого впливу азбесту і азбестовмісних матеріалів” від 1 жовтня 2012 р. № 762 визначає санітарні вимоги у сфері охорони праці.

Якщо ж органи Національної поліції України мають право, виходячи зі змісту ст. 43³ та ст. 255 КУпАП, складати протоколи про адміністративні правопорушення за порушення будь-яких санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм, то опосередковано під поліцейський контроль підпадає й діяльність будь-яких суб'єктів, що стосуються санітарно-гігієнічного та санітарно-протиепідемічного благополуччя населення у будь-якій сфері суспільної діяльності. У зв'язку з цим виникає питання: чи правильно вчинив законодавець, фактично надавши загальні повноваження щодо санітарно-гігієнічного та санітарно-протиепідемічного контролю Національній поліції України, та чи не призводить це до виконання Національною поліцією не специфічної їй функції або функції іншого державного органу?

На сьогодні КУпАП не містить відповіді на це питання, а формат викладення статей 43³ та 255 КУпАП не розмежовує повноваження зазначених суб'єктів у цій сфері правозастосовної діяльності. На практиці це може призвести до колізій у діяльності цих органів. Для відповіді на це питання слід проаналізувати, на які державні органи

законодавством прямо покладено повноваження щодо контролю за виконанням санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» контроль за виконанням вимог санітарно-протиепідемічних правил і норм здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, щодо захисту населення від інфекційних хвороб. Такими державними органами сьогодні є Міністерство охорони здоров'я України відповідно до п. 1 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267, і Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів відповідно до п. 1 Положення про Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667.

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» у ст. 39 покладає повноваження з проведення контролю за дотриманням санітарного законодавства юридичними та фізичними особами на Державну санітарно-епідеміологічну службу. Тепер її функції згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442 виконує Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів. Привертає увагу той факт, що у ст. 225 КУпАП суб'єктами, уповноваженими на складання протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 43³ КУпАП, визначаються органи Державної санітарно-епідеміологічної служби. Однак, як уже зазначалося, цей орган був ліквідований, а тому доцільним було б унести зміни до ст. 225 КУпАП та визначити, що таким суб'єктом є його правонаступник – Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів.

Щодо органів місцевого самоврядування, то відповідно до пп. 2 п. «б» ч. 2 ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи місцевих рад наділені повноваженнями з контролю за додержанням санітарних правил підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту.

Отже, чинне законодавство України не визначає Національну поліцію України як спеціалізований орган державної влади, уповноважений на здійснення санітарно-гігієнічного та санітарно-протиепідемічного контролю. Тому й ця сфера в цілому не може поставати об'єктом контролю з її боку.

Включення законодавцем Національної поліції України до кола суб'єктів, уповноважених на складання протоколів про адміністративні правопорушення, що передбачені ст. 43³ КУпАП, пов'язано перш за все з необхідністю контролю за дотриманням громадянами та іншими особами правил карантину, встановленого Постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2». Контрольна функція поліції у цій сфері визначається, виходячи із ч. 6 ст. 29 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», де зазначається, що організація та контроль за дотриманням встановленого на території карантину правового режиму, своєчасним і повним проведенням профілактичних і протиепідемічних заходів покладаються на місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Територіальні підрозділи Національної поліції України належать до місцевих органів виконавчої влади. Контроль Національної поліції України за дотриманням правил карантину цілком кореспондується з її загальною функцією щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, визначеною у ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» [6, с. 99–103; 7, с. 85]. Порухення правил карантину щодо людей фактично полягає у порушенні правил, передбачених Постановою Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2».

Висновки

У зв'язку з вищевикладеним пропонується розмежувати повноваження суб'єктів, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 43³ КУпАП, надавши повноваження на складання протоколів про порушення будь-яких санітарно-гігієнічних та санітарно-протиепідемічних правил і норм уповноваженим особам центральних органів виконавчої влади, що формують (Міністерство охорони здоров'я України) та реалізують (Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів) державну політику в галузі санітарного та епідемічного благополуччя населення, органів місцевого самоврядування в Україні, а стосовно порушень правил карантину щодо людей – уповноваженим особам Національної поліції України, центральних органів виконавчої влади, що формують та реалізують державну політику в галузі санітарного та епідемічного благополуччя населення, та органів місцевого самоврядування України. Зазначене можливе через внесення законодавчих змін до п. 1 ч. 1 ст. 225 КУпАП, де після цифр 44³ слід додати текст: «... (в частині порушень правил щодо карантину людей)».

Слід також зазначити, що органи Національної поліції України займають провідне місце у сфері забезпечення прав людини, законності, публічного порядку та безпеки, зокрема й у сфері протидії поширенню інфекційних хвороб серед населення. Проте лише правильний законодавчий підхід до визначення повноважень цього правоохоронного органу забезпечить належний механізм його функціонування та баланс повноважень відносно інших органів виконавчої влади та місцевого самоврядування під час виконання ними суміжних завдань.

Список бібліографічних посилань: **1.** Стеценко С. Г. Адміністративне право України : підручник. Київ : Атіка, 2007. 624 с. **2.** Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2000. 99 с. **3.** Адміністративне право України : підручник / за ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с. **4.** Остапенко О. І. Кваліфікація адміністративних правопорушень. Львів : Вид-во ЛІВС при Укр. акад. внутр. справ, 2000. 173 с. **5.** Гладун З. С. Адміністративне право України : навч. посіб. Тернопіль : Картбланш, 2004. 579 с. **6.** Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / за заг. ред. В. В. Сокурєнка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2017. 432 с. **7.** Батраченко О. В. Поняття та ознаки публічної безпеки та порядку як об'єктів адміністративно-правової охорони. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2014. Вип. 29, ч. 2, т. 3. С. 84–86.

Надійшла до редколегії 23.04.2020



Krykun V. V. Objective Features of Administrative Offenses under the Article 44³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and Their Impact on the Scope of Powers of the National Police of Ukraine

The author of the article has stipulates that public relations in the field of labor protection and public health are the generic object of an administrative offense under the Art. 44³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The legislator has formed a generic object out of two relatively independent parts: 1) public relations on labor protection and 2) public relations on public health. The direct object of an administrative offense under the Art. 43³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses can be defined as public relations to protect the population from infectious diseases and ensuring its sanitary and epidemic well-being. The author has established the content of a socially dangerous act, which stipulates administrative liability under the Art. 43³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses: 1) violation of the rules provided by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the prevention of the spread of an acute respiratory disease COVID-19 caused by the corona virus SARS-CoV-2 on the territory of Ukraine" dated from March 11, 2020 No. 211; 2) violation of the requirements of regulatory acts (orders, instructions, rules, regulations, etc.) of the Ministry of Health, which establish sanitary-hygienic and sanitary-anti-epidemic rules. The author has

established the competition of norms of the Art. 42 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Art. 43³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses according to the object and socially dangerous act; the author has suggested legislative amendments related to the elimination of the specified collision by the disapplication of the Art. 42 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

In the course of the research of objective features of administrative offenses provided by the Art. 43³ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the author has substantiated the need and has provided propositions for legislative amendments to delimit the powers of the National Police of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine, the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection, and local self-government agencies in Ukraine in the sphere of counteracting violations of sequestration rules, sanitary and hygienic, sanitary and anti-epidemic rules and norms.

Key words: law enforcement activity, counteraction to spread of infectious diseases, object and socially dangerous act of administrative offense, violation of sequestration rules, sanitary, sanitary and hygienic, sanitary and anti-epidemic rules and norms, National Police of Ukraine.




Оксана Володимирівна Панасюк,

кандидат юридичних наук, доцент,

Сумська філія

Харківського національного університету внутрішніх справ,

кафедра юридичних дисциплін (завідувач);

 <https://orcid.org/0000-0003-1621-687X>

**ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ
ВІДНОСИН ЯК ОБ'ЄКТА ПРАВОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

Охарактеризовано поняття адміністративно-деліктних відносин, їх соціальну природу, ознаки (властивості, характерні риси), особливості як виду адміністративно-правових відносин, структуру (об'єкти, суб'єкти та зміст) і види адміністративно-деліктних відносин. Висвітлено підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-деліктних відносин, їх відмежування від інших схожих відносин.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, делікт, адміністративно-деліктні відносини, правопорушення, адміністративна відповідальність.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Високий рівень адміністративної деліктності в Україні сьогодні свідчить про невиконання державою одного з її важливих завдань. Занепокоєння викликають також нинішній стан урегульованості адміністративно-деліктних відносин та фактичний стан їх реалізації.

Традиційною для адміністративно-правових норм у цілому, зокрема для тих, що врегульовують адміністративно-деліктні відносини, є їх розпорошеність у різних правових актах. При цьому адміністративне законодавство, що врегульовує адміністративно-деліктні відносини, є застарілим (КУпАП 1984 р.). Так, незважаючи на численні зміни, що вносилися до КУпАП, досі обговорюються прогалини в регулюванні адміністративно-деліктних відносин та наявні колізії. Незважаючи на затяжну відсутність адміністративно-деліктного законодавства, яке відповідало б вимогам сьогодення, в Україні відсутня єдина державна стратегія попередження адміністративної деліктності. Тому на практиці притягнення до адміністративної відповідальності виконує здебільшого завдання покарання порушника та попередження нових порушень через побоювання відповідальності, а щодо превенції поки що в Україні більше пишуться наукові статті, ніж дійсно відбувається перевиховання правопорушника та превенція деліктів.

Стан дослідження проблеми

Питанню дослідження адміністративно-деліктних відносин були присвячені праці таких учених, як С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, А. С. Васильєв, Ю. П. Битяк, С. М. Гусаров, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, А. П. Коренев, В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, В. М. Марчук, О. В. Муза, О. Ю. Салманова, М. М. Тищенко, Ю. С. Шемшученко, О. М. Якуба та ін. Однак дослідження, що давало б об'єднану характеристику адміністративно-деліктних відносин як об'єкта правового дослідження в юридичній літературі, сьогодні відсутнє.

Мета і завдання дослідження

Імплементація адміністративно-деліктних норм є фундаментом, на якому гуртуватимуться перетворення в країні відповідно до вимог сьогодення. Для виконання цього завдання критично необхідним є дослідження адміністративно-деліктних відносин. Отже, *метою* цієї статті є висвітлення сучасного стану правового дослідження адміністративно-деліктних відносин. Об'єктом цього дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі вчиненням адміністративного делікту. *Завданнями* є характеристика соціальної природи поняття адміністративно-деліктних відносин, визначення їх ознак (характерних рис) та особливостей, а також структури й видів адміністративно-деліктних відносин. До завдань статті також відносимо висвітлення підстав виникнення, зміни та припинення адміністративно-деліктних відносин, їх відмежування від інших схожих відносин.

Наукова новизна дослідження полягає у висвітленні авторського погляду на проблему правового дослідження адміністративно-деліктних відносин. Дослідження адміністративно-деліктних відносин дозволить з'ясувати проблеми в законодавстві, допоможе напрацювати механізм правового регулювання та в подальшому вирішити практичні проблеми, а також в цілому знизити рівень адміністративної деліктності.

Виклад основного матеріалу

Є. В. Шульга, досліджуючи адміністративно-деліктні відносини в Україні, розглядає їх як певну складну сукупність суспільних відносин. На його думку, такі відносини є пов'язаними із застосуванням заходів адміністративного примусу, що використовуються державою, до яких належать попередження, припинення і покарання. Адміністративно-деліктні відносини встановлюються між суб'єктами прав та юридичних обов'язків; однією із сторін цих відносин завжди виступають органи державної влади. При цьому досить слушно акцентовано увагу на питанні попередження вчинення адміністративних деліктів у боротьбі з деліктами. Дослідник дійшов висновку, що адміністративно-деліктні відносини є врегульованими нормами

права та забезпечуваними державним примусом правомірними і неправомірними суспільними відносинами, що виникають в односторонньому порядку за ініціативою уповноваженого органу або посадової особи як реакція на порушення норми права, що передбачає адміністративну відповідальність [1, с. 10, 21].

У науці для визначення адміністративно-деліктних відносин використовуються такі їх ознаки, як урегульованість нормами адміністративного права, їх виникнення з приводу вчинення адміністративного правопорушення і, звісно ж, те, що, ці відносини є суспільними. Виділяють три групи суб'єктів адміністративно-деліктних відносин. Перша група суб'єктів – це особи, які притягаються до відповідальності за адміністративні делікти. До другої групи належать суб'єкти адміністративно-деліктних відносин з боку держави (органи, посадові особи). До третьої групи суб'єктів відносять усіх інших (потерпілого, адвоката, свідків та ін.).

Адміністративно-деліктні відносини, як і будь-які інші відносини, є розтягнутими в часі, і їх можна поділити на стадії. Традиційно виділяють чотири стадії, такі як порушення справи, розгляд та вирішення справи, виконання рішення (постанови) у справі, оскарження та опротестування постанови¹. Кожна із цих стадій відрізняється за складом суб'єктів адміністративно-деліктних відносин і, що головне, за змістом.

Соціальна природа адміністративно-деліктних відносин не лише зумовила їх виникнення і розвиток як єдиної сукупності суспільних зв'язків, але і визначила її основне призначення, суть якого полягає в ліквідації причин, під впливом яких виникають адміністративно-деліктні відносини. Адміністративна деліктологія й адміністративне законодавство України на сьогодні до певної міри відображають наявні реальності, рівень розвитку виробничих сил і відносин в існуючій суспільно-політичній системі в певний історичний період.

Адміністративна деліктологія визначається як сукупність знань про адміністративні делікти і деліктність як масове негативне явище, що містить в собі детермінанти протиправної поведінки делінквентів, і про їх особистість з метою вироблення і використання адекватних заходів для протидії адміністративним правопорушенням [2, с. 154].

Адміністративно-деліктні відносини мають низку характерних рис, притаманних іншим видам відносин. Зокрема, адміністративно-деліктні відносини та кримінально-правові відносини можуть бути схожими за певними рисами. Спільним у них є можливість

¹ Адміністративно-деліктні відносини // Юридичний словник-довідник : сайт. URL: <https://subject.com.ua/pravo/dict/34.html> (дата звернення: 03.05.2020).

правопорушника або злочинця обирати, на що буде спрямовано його правовідносини (злочин чи проступок).

Також в адміністративно-деліктних і кримінально-правових відносин є такі спільні ознаки: 1) належність до специфічного виду суспільних відносин; 2) ідеологічність; 3) наявність вольового характеру; 4) те, що виникнення, зміна або припинення відносин відбувається на основі норм права в разі настання передбачених нормою юридичних фактів; 5) те, що вони є юридичною формою індивідуалізованого зв'язку суб'єктів; 6) наявність двостороннього характеру; 7) охорона державою, забезпечення заходами державного впливу [1, с. 31].

У науковій літературі також відмічають специфічні ознаки провадження у справах про адміністративні правопорушення, а саме: особливість органів, що здійснюють провадження; специфіка і процедура оформлення актів; швидкість та економічність [3].

Особливість суб'єктного складу адміністративно-деліктних відносин зумовлюється наявністю органу публічної адміністрації та його посадових осіб як суб'єкта адміністративної юрисдикції. Суб'єкти, стосовно яких вирішується справа, та незацікавлені суб'єкти є допоміжними учасниками провадження, що мають відповідати певним вимогам (встановлення вимоги до мінімального віку порушника для притягнення його до адміністративної відповідальності).

Економічність адміністративно-деліктних відносин зумовлюється як потребами процесуальної економії, так і незначною порівняно зі злочинами суспільною шкодою адміністративних правопорушень. Економічність полягає у балансі між виконанням завдань із припинення адміністративного правопорушення, відшкодування завданої адміністративним правопорушенням шкоди, попередження нових правопорушень шляхом забезпечення невідворотності відповідальності за скоєне правопорушення з одночасним забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу.

З економічної точки зору, розрахувати витрати та прибутки від адміністративних процедур із притягнення до адміністративної відповідальності складно. Шкода, завдана адміністративними деліктами правопорядку, має якісний, а не кількісний вимір, а тому не піддається економічним розрахункам. Хоча ціна адміністративної деліктності може розраховуватися, як у кримінології розраховується ціна злочинності.

Розумність строків адміністративних проваджень із притягнення до адміністративної відповідальності обумовлює швидкість адміністративно-деліктних відносин.

Ознакою адміністративно-деліктних відносин є те, що вони виникають і відбуваються незалежно від бажання суб'єкта правопорушення. Незалежно від заподіяної шкоди і спрямованості проступок є порушенням правового порядку.

Публічність адміністративно-деліктних відносин виражається у нормах, сформульованих законодавцем у вигляді обов'язку із переслідування, осуду і покарання та здійснення відповідних процесуальних дій. При цьому враховується воля потерпілого (визнається приватний інтерес в адміністративно-деліктних відносинах). Наприклад, у разі адміністративного правопорушення, спрямованого на приватну власність, права і свободи громадян, примирення винної особи з потерпілим є бажаною.

Інституту адміністративної відповідальності, на відміну від кримінальної відповідальності (крадіжка, шахрайство, привласнення, розтрата), не притаманне провадження у формі приватного обвинувачення. Для адміністративного делікту, що є таким саме за змістом діяння, але в менших розмірах, приватного порядку притягнення до адміністративної відповідальності не передбачено.

Кодекс адміністративного судочинства України вважає досягнення сторонами примирення підставою для закриття провадження у справі. Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві потребує доопрацювання, оскільки у ст. 113 КАС України не зазначено форму реалізації примирення. Однак, уживаючи термін «сторони», законодавець не включив у цю категорію потерпілого у справах про адміністративні правопорушення, – не має статусу сторони. Тож удосконалення адміністративно-деліктних відносин може здійснюватися, зокрема, шляхом запровадження процедури примирення. Така процедура може використовуватись за згодою сторін на різних етапах судового розгляду адміністративних справ до моменту винесення постанови і передбачає зупинення розгляду справи про адміністративне правопорушення.

У контексті нашого дослідження до особливостей адміністративно-деліктних відносин можна віднести їх регулювання адміністративно-деліктним правом. Особливістю правового регулювання адміністративно-деліктних відносин полягає в тому, що їх виникнення пов'язується з порушенням норм матеріального права, а розвиток і припинення – з реалізацією норм права адміністративно-процесуального. Основою адміністративно-деліктного законодавства в Україні на сьогодні є Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 р. До законодавства України про адміністративні правопорушення належать й інші закони України.

У науковій літературі відмічається іманентність (внутрішня притаманність) як одна з основних ознак адміністративно-деліктних відносин. Вона передбачає стійкість та непорушність взаємозв'язку делікту, стягнення і процедури його застосування, встановлених законодавством України (юридична складова), із таким соціальним явищем, як деліктність (фактична складова). Беручи до уваги характер

адміністративного примусу, правове регулювання адміністративно-деліктних відносин має специфічні ознаки. По-перше, є можливість поєднати адміністративний примус з іншими видами відносин (крім кримінальної відповідальності). По-друге, ці відносини виникають з порушень приписів адміністративно-деліктного законодавства (визначення в законодавстві адміністративної відповідальності за діяння). По-третє, такою ознакою є склад суб'єктів адміністративно-деліктних відносин (сторони у справі, тобто правопорушник та суб'єкт адміністративної юрисдикції, визначений законодавством). По-четверте, це економічна доцільність і швидкість адміністративних процедур [1, с. 10–11].

Ще однією особливістю адміністративно-деліктних відносин є можливість поєднання їх з іншими видами відносин, пов'язаних з відповідальністю (крім кримінальної, адже відповідно до ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає в тому випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності). Відносин ж цивільно-правової, дисциплінарної та матеріальної відповідальності можуть виникати з того ж адміністративного делікту.

Особливістю правового регулювання адміністративно-деліктних відносин, як уже згадувалося, є також те, що їх виникнення пов'язується з порушенням норм адміністративно-процесуального права, а розвиток і зупинення – з реалізацією норм права адміністративно-процесуального. Крім того, адміністративна відповідальність передбачається як за порушення норм адміністративного законодавства, так і за порушення норм інших галузей права.

Отже, до специфічних рис адміністративно-деліктних відносин відносять такі:

- особливий суб'єктний склад адміністративно-деліктних відносин, зумовлений особливістю органів, що здійснюють провадження, зокрема наявністю специфічного суб'єкта – органу адміністративної юрисдикції;

- швидкість адміністративно-деліктних відносин, що передбачає розумність строків адміністративних проваджень щодо притягнення до адміністративної відповідальності;

- економічність, яка полягає в оптимальному балансі між виконанням завдань із припинення адміністративного правопорушення, відшкодування завданої адміністративним правопорушенням шкоди, попередження нових правопорушень з одночасним забезпеченням економічної доцільності адміністративно-деліктного процесу, витрати на здійснення якого не повинні перевищувати економічну вигоду від нього;

– виникнення адміністративно-деліктних відносин за фактом вчинення проступку і незважаючи на бажання потерпілого або деліквента;

– публічність, що проявляється у вигляді обов'язку з адміністративного переслідування, осуду і покарання;

– відповідальність, яка передбачається як за порушення норм адміністративного законодавства, так і за порушення норм інших галузей права (екологічного, податкового, митного тощо) [4, с. 72–73].

Вчинення адміністративного проступку призводить до виникнення адміністративно-деліктних відносин. На таку неправомірну діяльність у сфері державного управління поширюється сфера дії КУпАП.

Цим відносинам притаманна традиційна структура правовідносин: суб'єкти таких відносин, об'єкт відносин та їх зміст. Так, структура окремих адміністративно-деліктних відносин складається з:

а) суб'єктів, що є взаємодіючими сторонами: один з них є носієм владних повноважень з притягнення до адміністративної відповідальності;

б) об'єкта, яким є поведінка суб'єктів, обумовлена вчиненням адміністративного правопорушення, через що вони вступили у взаємодію;

в) змісту, який утворюють суб'єктивні права і юридичні обов'язки взаємодіючих сторін, конкретизовані щодо об'єкта адміністративно-деліктних відносин.

Зміст адміністративно-деліктних відносин складається з окремих відносин, що являють собою систему відносин. Адміністративно-деліктні відносини починаються у зв'язку зі скоєнням адміністративних правопорушень. Юридичний факт скоєння адміністративного правопорушення є підставою виникнення адміністративно-деліктних відносин. Далі вони переходять у відносини адміністративної відповідальності. Потім особою, уповноваженою накладати адміністративні стягнення або забезпечувати їх практичну реалізацію, здійснюється владний вплив на суб'єкта адміністративного правопорушення.

Суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників адміністративно-деліктних відносин порушуються в процесі адміністративно-деліктних відносин. Інколи адміністративно-деліктні відносини можуть не породжувати відносини адміністративної відповідальності.

Тут слід зауважити, що головною ознакою правового статусу суб'єкта адміністративно-деліктних відносин, крім правоздатності та дієздатності, є деліктоздатність. Під останньою розуміють здатність нести юридичну відповідальність за власні дії. Вона передбачає, що в разі вчинення делікту неодмінно настає відповідальність. В адміністративно-деліктних відносинах деліктоздатність вважається підставою для реалізації дієздатності.

У дослідженнях адміністративно-деліктних відносин деліктоздатність суб'єктів цих відносин визначається як здатність особи, вступаючи в адміністративні правовідносини, відповідально здійснювати надані суб'єктивні права і покладені на неї юридичні обов'язки, що гуртуються на здатності нести адміністративну відповідальність за власні вчинки (зазнавати заходів державного примусу), що залежить від віку суб'єкта та ролі, яку він відіграє в адміністративно-деліктних відносинах.

Суб'єкт адміністративно-деліктних відносин – поняття ширше, ніж учасник адміністративно-деліктних відносин. Учасниками цих відносин можуть бути суб'єкти (мають права та обов'язки у справі) й інші особи, до завдань яких належить сприяння здійсненню деліктного процесу (свідки, перекладачі, експерти тощо).

Суб'єктів адміністративно-деліктних відносин класифікують, розділяючи на такі види: 1) адміністративні правопорушники, а також законні представники неповнолітніх правопорушників; 2) посадові особи, уповноважені застосовувати адміністративний примус для попередження або припинення адміністративних правопорушень; 3) особи з адміністративно-юрисдикційними повноваженнями; 4) особи, що реалізують (виконують) адміністративні стягнення; 5) особи, що є третьою стороною у справах про адміністративні правопорушення.

Залежно від статусу і ролі в адміністративно-деліктних відносинах суб'єктів поділяють на: а) суб'єктів адміністративної відповідальності (осіб, які вчинили адміністративний проступок); б) суб'єктів, які є стороною переслідування правопорушника – це три групи органів (посадових осіб) відповідно до стадій адміністративно-деліктних відносин; в) інших суб'єктів адміністративно-деліктних відносин [1, с. 15–16].

В адміністративно-деліктних відносинах актуальним і дискусійним є питання правового статусу (зокрема, їх деліктоздатності) юридичних осіб приватного та публічного права. Правосуб'єктність юридичних осіб публічного права (органів державної влади або місцевого самоврядування) передбачає наявність у них повноважень владного характеру та притягнення їх до відповідальності через їх посадових осіб. Юридичні особи публічного права можуть виступати суб'єктами адміністративного правопорушення чи суб'єктом управління. Юридичні особи приватного права в адміністративно-деліктних відносинах виступають лише як суб'єкти адміністративного правопорушення [1, с. 14–15].

О. В. Муза, аналізуючи виникнення і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин, дійшов висновку, що адміністративно-деліктні відносини у широкому розумінні є складною правовою категорією. До її складу науковець відносить теоретичні питання адміністративного правопорушення та інституту адміністративної відповідальності,

порядок притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, а також процесуальну складову провадження у справах про адміністративні правопорушення, профілактичні заходи та заходи із запобігання вчиненню адміністративних правопорушень і ефективність адміністративно-деліктного законодавства. У вузькому значенні адміністративно-деліктні правовідносини розглядаються як вид адміністративно-процесуальних правовідносин, які виникають у сфері провадження у справах про адміністративні проступки. Змістом адміністративно-процесуальних норм визнається порядок виникнення і подальший розвиток адміністративно-деліктних відносин [5, с. 52].

Адміністративно-деліктні відносини є правоохоронними і за своєю суттю досить різноманітними. Отже, можна виділити окремі їх види.

За складом учасників можна виділити двосторонні або багатосторонні адміністративно-деліктні відносини. У двосторонніх правозастосовний орган (його посадова особа) є однією стороною. З іншого боку, правопорушників може бути один чи декілька.

Адміністративно-деліктні відносини розрізняються також за суб'єктом, що застосовує норми КУпАП, тобто, виходячи з підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, адміністративні комісії, ними можуть виступати виконавчі комітети (виконавчі органи) сільських, селищних і міських рад, районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), місцеві господарські та адміністративні суди, апеляційні суди та Верховний Суд, органи Національної поліції, органи Державної прикордонної служби України, центрального орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), в тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, органи залізничного транспорту, органи морського і річкового транспорту, центральний орган виконавчої влади з питань цивільної авіації, органи автомобільного транспорту та електротранспорту, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, органи державного фінансового контролю, податкові органи, Національний банк України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, військові комісаріати, військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та ін.

За сферою виникнення адміністративно-деліктні відносини поділяються на: а) відносини в галузі охорони праці та здоров'я населення; б) відносини у сфері власності; в) відносини у сфері охорони

природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини; г) відносини у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів; ґ) відносини у сільському господарстві, пов'язані з порушенням ветеринарно-санітарних правил; д) відносини на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку; е) відносини в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою; є) відносини в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності; ж) відносини в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та технічного регулювання; з) відносини у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки; и) відносини у сфері забезпечення порядку управління; і) відносини у сфері здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення¹.

Адміністративно-деліктні відносини можна також поділити залежно від стадій та етапів провадження у справах про адміністративні правопорушення на такі групи:

а) відносини на стадії адміністративного розслідування у справі про адміністративні правопорушення (їх можна також поділити на відносини із порушення справи, встановлення її фактичних обставин, процесуального оформлення результатів розслідування, направлення матеріалів для розгляду за підвідомчістю);

б) відносини на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення (виокремити з їх сукупності можна відносини з підготовки справи до розгляду і заслуховування, заслуховування справи, ухвалення постанови, доведення постанови до відома);

в) відносини на стадії перегляду постанови у справі про адміністративні правопорушення, які можна поділити на відносини з оскарження, опротестування постанови, перевірки законності постанови, винесення рішення та реалізація рішення;

г) відносини на стадії виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення, які можна поділити на відносини зі звернення постанови до виконання та відносини з безпосереднього виконання.

Також адміністративно-деліктні відносини можна поділити на майнові та немайнові, матеріальні й процесуальні, такі, що відбуваються в адміністративному порядку, і такі, що відбуваються у судовому порядку, тощо.

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 03.05.2020).

Адміністративно-деліктні відносини відіграють важливу роль у забезпеченні правопорядку, відновленні порушених прав та накладенні адміністративного стягнення. Вони відмежовуються від таких видів відносин, як кримінально-правові або відносини цивільно-правової відповідальності. Адміністративно-деліктні відносини не ототожнюються з відносинами адміністративного примусу. Так, адміністративний примус – поняття ширше, оскільки охоплює адміністративне попередження, що не належить до адміністративно-деліктних відносин. Об'єктом же адміністративного права в цілому є здебільшого відносини адміністрування, що мають владно-управлінський характер. У свою чергу, об'єктом адміністративно-деліктних відносин є відносини щодо застосування адміністративного примусу (притягнення до адміністративної відповідальності). Таким чином, специфічність адміністративно-деліктних відносин полягає в тому, що вони не виникають з ініціативи владно-розпорядчого органу, а починаються з моменту вчинення адміністративного делікту.

Адміністративні правопорушення та кримінальні правопорушення є соціальними явищами, близькими між собою, межі між ними подекуди є дуже умовними. Однак, незважаючи на подібність окремих елементів адміністративно-деліктних відносин до кримінально-правових відносин, перші мають низку згаданих вище специфічних особливостей, що їх якісно вирізняють.

Адміністративно-деліктні відносини відмежовуються від інших схожих відносин, окрім об'єкта відносин, за низкою ознак. Зокрема, адміністративно-деліктні відносини значно відрізняються від інших видів юрисдикційної діяльності, що існують у межах кримінального та цивільного процесів, тим, що вони є менш деталізованою процесуальною діяльністю.

Виникнення адміністративно-деліктних відносин жорстко пов'язується з правовим імперативом – учиненням адміністративного правопорушення. Адміністративно-деліктні відносини виникають, коли є факт скоєння адміністративного проступку. Так, вони виникають, коли нормою права передбачено певну правомірну поведінку (загальні регулятивні адміністративно-правові відносини), а діяння порушує їх зміст у разі вчинення правопорушення. Таким чином, адміністративно-деліктні відносини виникають у зв'язку з учиненням адміністративного проступку, передбаченого КУпАП¹.

Також слід відмітити, що в певних видах справ про адміністративні правопорушення вчинені делікти межують з кримінальними правопорушеннями.

Адміністративно-деліктні відносини порівняно з кримінально-правовими та цивільно-правовими не є пов'язаними зі здійсненням

¹ Там само.

великої кількості процесуальних дій. У них не залучається багато учасників процесу, як під час кримінально-процесуальних відносин (збір доказів у справі, висунення обвинувачення, складання обвинувального висновку, оформлення значної кількості необхідних процесуальних документів тощо) [4, с. 71].

Основними галузями сучасного права є конституційне, адміністративне, цивільне, кримінальне, господарське, фінансове, банківське, трудове, інформаційне, сімейне, екологічне, виправно-трудове, міжнародне та ін. Виділення з-поміж інших норм права галузі адміністративно-деліктного права здійснюється за предметом правового регулювання (сукупністю суспільних відносин, що регулюються правом) і за методом правового регулювання (способом владного впливу держави на суспільні відносини).

Різноманітність суспільних відносин, що регулюються правом, зумовлює поділ права на окремі галузі. Галузі права різняться видами суспільних відносин, у нашому випадку – адміністративно-деліктних.

Виходячи з розглянутих ознак адміністративно-деліктних відносин, можна стверджувати, що вони мають свій окремий об'єкт та суб'єктний склад. Об'єкт адміністративно-деліктних відносин – це відносини із застосування заходів адміністративного примусу. До них належать такі відносини: деліктні (відносини адміністративного правопорушення), адміністративного з'ясування обставин (розслідування), відносини із попереднього розгляду матеріалів справи про адміністративне правопорушення, об'єктивної адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного делікту і наостанок відносини суб'єктивної адміністративної відповідальності. Тобто досліджувані відносини охоплюють сукупність відносин щодо заходів адміністративного примусу – попередження, припинення і покарання [1, с. 11–12].

Висновки

Отже, підсумовуючи все викладене, робимо висновок про те, що серед різноманіття правових відносин в Україні існує відносно відокремлена сфера відносин – адміністративно-деліктні. Виходячи з цього, можна стверджувати, що існує об'єктивна необхідність формування адміністративно-деліктного права.

Список бібліографічних посилань: 1. Шульга Є. В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 36 с. URL: <https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/science/rada/auto/24/1.pdf> (дата звернення: 03.05.2020). 2. Дембіцька С. Л. Адміністративний делікт як небезпека зростання правопорушень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 153–156. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/37.pdf (дата звернення: 03.05.2020).

3. Бандурка О. М., Тищенко Н. М. Адміністративний процес : підручник. Харків : Вид-во НУВС, 2001. 353 с. **4.** Шульга Є. В. Специфічні ознаки адміністративно-деліктних відносин. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 2. С. 70–74. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chkup_2017_2_17.pdf (дата звернення: 03.05.2020). **5.** Муза О. В. Виникнення і розвиток адміністративно-деліктних правовідносин. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 49–53. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nzizvru_2014_1_12.pdf (дата звернення: 03.05.2020).

Надійшла до редколегії 07.05.2020



Panasiuk O. V. Issues of Defining Administrative and Tort Relations as an Object of Legal Research

The concept of administrative and tort relations, their social nature, features (properties, characteristics), specific features as a type of administrative and legal relations, structure (objects, subjects and content) and types of administrative and tort relations have been characterized. The grounds for the origin, change and termination of administrative and tort relations, their separation from other similar relations have been highlighted.

The author has distinguished three groups of subjects of administrative and tort relations. The first group of subjects are persons prosecuted for administrative torts. The second group includes the subjects of administrative and tort relations on the part of the state (agencies, officials). The third group of subjects includes all others (a victim, a lawyer, witnesses, etc.).

The following stages of administrative and tort relations have been distinguished: initiation of the case, consideration and resolution of the case, execution of the decision (resolution) in the case, appeal and protesting the resolution.

A number of characteristic features of administrative and tort relations inherent in other types of relations have been singled out. Administrative and tort relations have been compared with criminal and civil relations.

The peculiarity of the subject composition of administrative and tort relations has been determined, based on the presence of a public administration authority and its officials as a subject of administrative jurisdiction. Specific features of administrative and tort relations have been distinguished.

It has been determined that the structure of individual administrative and tort relations consists of subjects, object and content. Subjects of administrative and tort relations have been classified with the following types: 1) administrative offenders, as well as legal representatives of juvenile offenders; 2) officials authorized to use administrative coercion to prevent or terminate administrative offenses; 3) persons with administrative and jurisdictional powers; 4) persons who implement (perform) administrative penalties; 5) persons who are the third party in cases on administrative offenses.

The author has raised the topical and debatable issue of the legal status of legal entities of private and public law within administrative and tort relations (in particular, their tort legal ability).

Administrative and tort relations differ according to the subject that applies the norms of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, i.e., based on the jurisdiction of cases of administrative offenses, the scope of administrative and tort relations, and depending on the stages and phases of proceedings on administrative offenses. It has been also noted that administrative and tort relations can be divided into property and non-property, material and procedural, those that occur within administrative procedure and those that occur within court procedure, etc.

It has been concluded that there is a relatively separate area of relations – administrative and tort sphere among the variety of legal relations in Ukraine. Therefore, there is an objective need for the formation of administrative and tort law.

Key words: administrative and legal relations, a tort, administrative and tort relations, offenses, administrative liability.




Віталій Борисович Пчелін,

доктор юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування;

 <https://orcid.org/0000-0001-9540-9084>,

e-mail: pchelin@me.com

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ПРОЦЕДУР БАНКРУТСТВА В УКРАЇНІ

Наголошено, що одним із засобів подолання фінансової кризи є належно функціонуючий інститут банкрутства. З'ясовано, що в Україні ефективність процедур банкрутства є низькою, що обумовлено великою тривалістю такої процедури та її високою вартістю. Проаналізовано національне законодавство, що регламентує процедури банкрутства. Здійснено порівняльно-правовий аналіз Кодексу України з процедур банкрутства та інших нормативно-правових актів, які регулюють сферу відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом. Визначено суперечливі ї такі, що подекуди кардинально конфліктують між собою, положення Кодексу України з процедур банкрутства.

Ключові слова: нормативно-правова регламентація, банкрутство, процедури банкрутства, Кодекс України з процедур банкрутства, відновлення платоспроможності боржника, законодавство.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Одним з найефективніших засобів подолання фінансової кризи як у межах цілої держави, так і в межах окремо взятого випадку є належно функціонуючий інститут банкрутства. На жаль, про ефективність функціонування цього правового інституту в нашій державі говорити не можна, про що свідчить низка факторів, зокрема показник «Врегулювання неплатоспроможності», визначений Світовим банком у дослідженні «Ведення бізнесу» («Doing Business»), згідно з яким Україна залишається на вкрай низькому місці. Серед основних факторів, які впливають на такий стан справ, називають занадто тривалу процедуру та її високу вартість, а також у цілому низьку ефективність процедур банкрутства в Україні¹. Наявність таких факторів прямо

¹ Пояснювальна записка до проекту Кодексу України з процедур банкрутства : від 26.02.2018 // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна

залежить від стану нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні, адже саме на рівні відповідного акта законодавства закріплено правила поведінки, що застосовуються в цій сфері суспільних відносин.

Стан дослідження проблеми

Особливості процедур банкрутства в Україні, в тому числі їх нормативно-правової регламентації, були предметом досліджень таких учених, як Р. Г. Афанасьєв [1], І. А. Бутирська [2], А. І. Грабован [3], Ю. В. Кабенюк [4], Д. В. Мандичев [5], П. О. Повар [6], О. П. Подчерковий [7], Б. М. Поляков [8], Т. В. Степанова [9], Т. М. Чубар [10] та інші. Дослідження вказаних правознавців сприяли вдосконаленню теоретичних основ інституту банкрутства, а також підвищили ефективність його нормативно-правової регламентації. Проте визначенню особливостей нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні уваги в працях цих учених було приділено недостатньо, оскільки ці питання розглядалися фрагментарно, в межах ширшої правової проблематики. Крім цього, необхідність проведення цього дослідження викликана значним оновленням національного законодавства, що регламентує процедури банкрутства в Україні.

Мета і завдання дослідження

Метою цієї статті є дослідження сучасного стану нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні. Досягнення зазначеної мети має відбутися через виконання таких *завдань*: здійснення порівняльно-правового аналізу Кодексу України з процедур банкрутства з іншими нормативно-правовими актами, які регулюють сферу відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом; встановлення недоліків нормативно-правової регламентації вказаної сфери суспільних відносин; розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо можливих шляхів усунення таких недоліків.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що на підставі комплексного аналізу національного законодавства, положення якого є правовою основою здійснення процедур банкрутства в Україні, визначено сучасний стан нормативно-правової регламентації цієї сфери суспільних відносин.

Виклад основного матеріалу

Донедавна порядок відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом і застосування ліквідаційної процедури з метою повного або часткового задоволення вимог кредиторів було

встановлено на рівні Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» від 14 травня 1992 р.¹. Ураховуючи незадовільний стан нормативно-правової регламентації процедур банкрутства в Україні, вищезгаданий нормативно-правовий акт потребував перегляду. І такий перегляд, а точніше повна зміна формату нормативно-правової регламентації цієї сфери суспільних відносин відбулася. Зокрема, 18 жовтня 2018 р. Верховною Радою України було ухвалено кардинально новий кодифікований нормативно-правовий акт – Кодекс України з процедур банкрутства, який набув чинності 21 квітня 2019 р. (далі – Кодекс)², унаслідок чого згаданий вище Закон України втратив чинність. Звернемо увагу як на деякі аспекти набрання чинності цим нормативно-правовим актом, так і на сучасний стан нормативної регламентації окремих суспільних відносин, які підпадають під його дію.

Так, у пояснювальній записці³ до вказаного кодифікованого акта законодавства, коли він перебував у стані законопроекту⁴, вказувалось, що його ухвалення обумовлено необхідністю підвищення ефективності нормативно-правової регламентації правовідносин у сфері банкрутства й у цілому досягнення більш суттєвих результатів у покращенні інвестиційної привабливості вітчизняного ринку та забезпеченні легкості ведення бізнесу в Україні. Проте серед як учених правознавців, так і практикуючих юристів все дедалі порушується питання стосовно того, чи дійсно було підвищено ефективність нормативно-правової регламентації процедур банкрутства, або ж взагалі згаданий нормативно-правовий акт вніс ще більшу незрозумілість до цієї сфери суспільних відносин. Комплексний аналіз положень Кодексу, на жаль, підтверджує такі побоювання, оскільки той містить значну кількість суперечливих, а подекуди і кардинально конфліктуючих між собою положень. Проаналізуємо деякі з них.

¹ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

² Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

³ Пояснювальна записка до проекту Кодексу України з процедур банкрутства : від 26.02.2018 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63518&pf35401=447838> (дата звернення: 16.06.2020).

⁴ Проект Кодексу України з процедур банкрутства : від 26.02.2018 № 8060 / ініціатори А. В. Іванчук, Р. М. Сидорович, С. О. Алексєєв та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63518 (дата звернення: 16.06.2020).

По-перше, слід указати, що, хоча Кодекс було ухвалено не надто давно, а набув чинності він майже рік тому, його було редаговано вже декілька разів. Зокрема, відповідні зміни до його положень було внесено у зв'язку з ухваленням таких нормативно-правових актів: Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20 вересня 2019 р.¹; Закону України «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”» від 2 жовтня 2019 р.²; Закону України «Про оренду державного та комунального майна» від 3 жовтня 2019 р.³; Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства “Чорноморнафтогаз”» від 19 грудня 2019 р.⁴. Не ставлячи за мету здійснити аналіз змін, які було внесено до Кодексу внаслідок ухвалення відповідного нормативно-правового акта, лише вкажемо, що сама їх кількість, причому за дуже стислий проміжок часу, є свідченням належної нормативно-правової регламентації процедур банкрутства, що, зокрема, знаходить свій прояв у відсутності стабільності функціонування цієї сфери суспільних відносин.

По-друге, вважаємо, що спірні положення Кодекс містить із самого початку – з назви. Зокрема, вже нечинний Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» свого часу мав назву Закон України «Про банкрутство»⁵. Його

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні : Закон України від 20.09.2019 № 132-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-20> (дата звернення: 16.06.2020).

² Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» : Закон України від 02.10.2019 № 145-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/145-20> (дата звернення: 16.06.2020).

³ Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 03.10.2019 № 157-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20> (дата звернення: 16.06.2020).

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продовження заходів, пов'язаних із відновленням діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» : Закон України від 19.12.2019 № 399-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/399-20> (дата звернення: 16.06.2020).

⁵ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

було викладено в новій редакції, в тому числі змінено назву на вказану вище внаслідок ухвалення Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про банкрутство"» від 30 червня 1999 р.¹. Цікаво відмітити, що до вказаних змін у преамбулі Закону зазначалось, що він визначає умови та порядок визнання юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності банкрутами з метою задоволення претензій кредиторів. У такому разі законодавцем ставиться акцент саме на категорії «банкрутство», а тому назва нормативно-правового акта на той час здавалася цілком логічною. У новій же редакції із новою назвою преамбула Закону визначила, що він встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом і застосування ліквідаційної процедури з метою повного або часткового задоволення вимог кредиторів². Знову ж таки акцент спочатку ставиться на відновленні платоспроможності, а вже потім на банкрутстві, внаслідок чого й відбувається коригування назви закону, що також виглядає цілком логічним і зрозумілим аспектом нормативно-правової регламентації сфери суспільних відносин. Що ж стосується Кодексу, то в його преамбулі вказано, що він встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника – юридичної особи або визнання його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів, а також відновлення платоспроможності фізичної особи³. Тобто, як і раніше, в першу чергу йдеться про відновлення платоспроможності боржника, а вже потім про його банкрутство. Саме тому, на нашу думку, назва вказаного кодифікованого акта законодавства потребує коригування у вигляді заміни її на Кодекс України з процедур відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом, що повною мірою відповідатиме предмету його нормативно-правового регулювання.

Окрему увагу слід звернути на положення Кодексу, що визначають особливості набрання ним чинності. Так, як встановлено в ч. 5 ст. 94 Конституції України, закон набирає чинності через десять днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено

¹ Про внесення змін до Закону України «Про банкрутство»: Закон України від 30.06.1999 № 784-XIV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-14> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

² Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

³ Кодекс України з процедур банкрутства: Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

самим законом, але не раніше дня його опублікування¹. Саме вказане «якщо» і стосується випадку, який розглядається, оскільки в Прикінцевих та перехідних положеннях цього Кодексу використовується така юридична конструкція: «Цей Кодекс набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання чинності цим Кодексом»². Тобто законодавець розподілив такі сталі категорії, як «набрання чинності» та «введення в дію», які до цього використовувалися як синоніми. Виходить, що протягом шести місяців Кодекс був чинним, але не введеним у дію.

Такі законодавчі формулювання є повним ігноруванням юридичної техніки. Більше того, до вказаних вище категорій прив'язуються окремі норми Кодексу. Зокрема, в п. 1 Прикінцевих та перехідних положень Кодексу встановлено, що через три місяця з дня набрання ним чинності вводяться в дію положення, що визначають створення електронної торгової системи та авторизації електронних майданчиків³. У зв'язку з цим постає цілком логічне питання стосовно того, вводяться в дію такі положення або ж набирають чинності? Такі формулювання, без сумніву, вносять значну плутанину у сферу нормативно-правової регламентації правовідносин із процедур банкрутства. У свою чергу, в п. 2 «Прикінцевих та перехідних положень» Кодексу наведено перелік нормативно-правових актів, які визнаються такими, що втратили чинність у зв'язку з уведенням в дію цього Кодексу⁴. Серед них названо й Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»⁵. За такою логікою вказаний Закон повинен визнаватися таким, який «введено» з дії. У контексті вищезазначеного слід згадати рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп (справа про набуття чинності Конституцією України), в якому було встановлено, що словосполучення «набуває чинності» та «набирає чинності» мають синонімічний характер, тобто обидва вони означають, що відповідні

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 16.06.2020).

² Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

нормативні правові акти набули чинності¹. А тому Прикінцеві та перехідні положення Кодексу потребують перегляду стосовно чіткого визначення моменту набуття чинності цим нормативно-правовим актом.

Окрему увагу слід звернути на приписи Кодексу щодо визначення особливостей нормативно-правової регламентації правовідносин у сфері процедур банкрутства. Цьому аспекту присвячено ст. 2 Кодексу, яка визначає законодавство, що регулює провадження у справах про банкрутство². На відміну від інших нормативно-правових актів, в яких, як правило, такі приписи містяться також на початку, ст. 2 Кодексу є більш об'ємною, оскільки встановлює особливості нормативно-правової регламентації в окремих категорія справ про банкрутство. Однак, знову ж таки на відміну від більшості актів національного законодавства, в ній не закріплено загальні положення такого регулювання. Зокрема, в ч. 1 ст. 2 Кодексу встановлено, що провадження у справах про банкрутство регулюються цим Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України й іншими законами України³. До речі, аналогічні положення містилися в ч. 1 ст. 2 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»⁴. На нашу думку, у вказаному випадку упущено декілька ключових моментів нормативно-правової регламентації будь-якої сфери суспільних відносин, у тому числі досліджуваної.

Можливо, використовуючи юридичну конструкцію «іншими законодавчими актами України», законодавець включав до їх складу Основний Закон України та низку міжнародних правових актів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Останні відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства⁵. Проте в такому разі порушуються приписи щодо

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) : від 03.10.1998 № 4-зп // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (дата звернення: 16.06.2020).

² Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

³ Там само.

⁴ Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

⁵ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 16.06.2020).

ієрархічної побудови системи нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, адже з урахуванням юридичної сили Конституції України та міжнародних правових актів вони повинні згадуватися на початку ст. 2 Кодексу. До речі, такі само порушення містяться у ст. 3 Господарського процесуального кодексу України, який хоч і містить згадки про Основний Закон України та міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, останні називає в кінці переліку законодавства про господарське судочинство¹. При цьому слід відмітити, що ст. 3 Господарського процесуального кодексу України досі містить посилання на Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»², який, як уже зазначалося, вже майже рік як втратив чинність. Такі посилання містяться й у низці інших статей цього кодифікованого акта законодавства: ч. 6 ст. 12, ч. 5 ст. 41, п. 1 ч. 2 ст. 186, ч. 5 ст. 232, ч. 1 ст. 235, п. 17 ч. 1, ч. 2 ст. 255, ч. 3 ст. 273, п. 4 ч. 1 ст. 287, ч. 1 ст. 320³. Не викликає сумніву, що зазначені законодавчі прогалини слід якомога скоріше усунути шляхом унесення відповідних змін до Господарського процесуального кодексу України. При цьому відзначимо, що розгляд особливостей системи нормативно-правового регулювання процедур банкрутства в Україні має здійснюватися в межах окремого дослідження. Тому зазначимо, що, на нашу думку, ч. 1 ст. 2 Кодексу потребує коригувань, зокрема її необхідно викласти в такій редакції: «Проведення у справах про банкрутство регулюється Конституцією України, міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим Кодексом, Господарським процесуальним кодексом України й іншими законами України».

Вище нами було надано зауваження до Кодексу, які мають загальний характер і стосуються стану нормативно-правового регулювання процедур банкрутства в цілому. Проте він містить і низку дискусійних моментів, які торкаються окремих таких процедур. Звичайно, в межах лише однієї наукової статі не можна приділити навіть фрагментарну увагу всім таким моментам, а тому як приклад поверхнево

¹ Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 16.06.2020).

² Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14.05.1992 № 2343-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2343-12> (дата звернення: 16.06.2020). Втратив чинність.

³ Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 16.06.2020).

охарактеризуємо одну з основних новел процедур банкрутства, поява якої була спричинена набуттям чинності цим Кодексом. У цьому випадку йдеться про запровадження інституту банкрутства фізичної особи. Принаймні саме на цій новелі Кодексу в більшості випадків наголошується в засобах масової інформації та практикуючими юристами.

Особливостям процедури банкрутства фізичної особи, а точніше відновлення її платоспроможності, присвячено Книгу четверту Кодексу. Так, як впливає з аналізу ч. 1 ст. 113 Кодексу, провадження у справах про неплатоспроможність боржника – фізичної особи та фізичної особи – підприємця здійснюється в порядку, визначеному цим Кодексом для юридичних осіб, з урахуванням особливостей, установлених цією Книгою. При цьому в Книзі третій Кодексу, яка регламентує банкрутство юридичних осіб, йдеться про провадження у справі про банкрутство¹. Із набранням чинності Кодексом до Господарського процесуального кодексу України слід унести відповідні зміни, в тому числі пов'язані з уведенням інституту банкрутства фізичної особи. Проте навіть в останній редакції ст. 20 Господарського процесуального кодексу України, яка визначає перелік справ, що належать до юрисдикції господарських судів, не згадується про «справи про неплатоспроможність», а й надалі іде оперування категорією «справи про банкрутство» (п. 8 ч. 1 ст. 20)², а тому термінологію, яка використовується в положеннях Кодексу та Господарського процесуального кодексу України, для недопущення її подвійного тлумачення треба уніфікувати, зокрема використати єдину конструкцію «провадження у справах про банкрутство».

Аналізуючи окремі аспекти нормативно-правової регламентації інституту банкрутства фізичної особи, слід звернути увагу на його загальні положення, закріплені в Книзі першій «Загальна частина»³. Як впливає із семантичного аналізу самої назви вказаної частини (Книги) Кодексу, її положення розповсюджуються на всі процедури банкрутства, тому вони є «загальними». Проте що стосується інституту банкрутства фізичної особи, маємо низку суперечливих положень. Так, як закріплено в ч. 2 ст. 8 Кодексу, право на звернення до господарського суду із

¹ Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

² Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06.11.1991 № 1798-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення: 16.06.2020).

³ Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство мають боржник і кредитор. Однак уже в ч. 1 ст. 115 Кодексу закріплено, що провадження у справі про неплатоспроможність боржника – фізичної особи або фізичної особи – підприємця може бути відкрито лише за заявою боржника¹. Зазначимо, що особливості інституту банкрутства фізичної особи, враховуючи значну кількість таких осіб, у подальшому будуть проаналізовані нами в межах окремої наукової статті, а тому, не вдаючись у суть дискусій щодо доречності відкриття провадження у вказаній категорії справ виключно за заявою боржника, зазначимо, що в укладеному випадку виникає прямий конфлікт правових приписів Кодексу, виходом з якого є викладення ч. 2 ст. 8 Кодексу в новій редакції: «Право на звернення до господарського суду із заявою про відкриття провадження у справі про банкрутство мають боржник і кредитор, якщо інше не встановлено цим Кодексом».

Висновки

Таким чином, аналіз розглянутих положень свідчить, що на сьогодні Кодекс України з процедур банкрутства містить чимало спірних і суперечливих положень. Необхідність його ухвалення свого часу була обумовлена потребою в підвищенні ефективності нормативно-правової регламентації суспільних відносин у сфері банкрутства. Проте, як бачимо, набрання ним чинності породило значну кількість недоліків нормативної регламентації цієї сфери суспільних відносин, що з урахуванням їх достатньої специфічності й у цілому складності не сприятиме вирішенню свого часу проголошених авторами Кодексу завдань. У своїй сукупності такі фактори свідчать про те, що Кодекс ухвалювався нашвидкуруч, без належних процедур його обговорення.

Список бібліографічних посилань: **1.** Афанасьєв Р. Г. Проблеми правового регулювання банкрутства за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Донецьк, 2001. 189 с. **2.** Бутирська І. А. Учасники провадження у справі про банкрутство : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2017. 204 с. **3.** Грабован Л. І. Погашення вимог кредиторів у процедурі банкрутства. Теорія і практика : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 308 с. **4.** Кабенюк Ю. В. Правове регулювання арбітражного управління в процедурі банкрутства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2018. 242 с. **5.** Мандичев Д. В. Адміністративно-правове забезпечення діяльності господарських судів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 433 с. **6.** Повар П. О. Актуальні питання правового регулювання ліквідації суб'єктів господарювання, пов'язані з оновленням законодавства про банкрутство. *Вісник*

¹ Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18.10.2019 № 2579-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2597-19> (дата звернення: 16.06.2020).

Вищої ради юстиції. 2012. № 2 (10). С. 127–141. **7.** Подцерковний О. П. Щодо конституційності обмежень права акціонерів банку оскаржувати в суді рішення Національного банку України про визнання банку неплатоспроможним. *Юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 22–26. **8.** Поляков Б. М. Правові проблеми регулювання неспроможності (банкрутства) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.04. Донецьк, 2003. 436 с. **9.** Степанова Т. В. Щодо відповідності Кодексу України з процедур банкрутства вимогам до кодифікації та стану економіки України. *Правова держава*. 2018. № 32. С. 111–118. **10.** Чубар Т. М. Правове регулювання заліку взаємних однорідних вимог у відносинах неспроможності (банкрутства) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Київ, 2018. 241 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2020



Pchelin V. B. The Current State of Normative and Legal Regulation of Bankruptcy Procedures in Ukraine

It has been emphasized that one of the means of overcoming the financial crisis is a properly functioning institution of bankruptcy. It has been found out that the efficiency of bankruptcy proceedings in Ukraine is low, due to the long duration of such a procedure and its high cost. The national legislation regulating bankruptcy procedures in Ukraine has been analyzed. Comparative and legal analysis of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine and other normative and legal acts regulating the scope of restoring the solvency of the debtor or his recognition as a bankrupt has been carried out. The contradictory and sometimes radically conflicting provisions of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine have been determined. It has been established that, although the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine was adopted not so long ago, and it came into force almost a year ago, it was amended several times. It is evidence of improper normative and legal regulation of bankruptcy procedures, which, in particular, finds its manifestation in the absence of stability in the functioning of this sphere of public relations. It has been noted that the name of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine requires adjustment in regard its change into the Code of Ukraine on Procedures for Restoring the Debtor's Solvency or Declaring Him Bankrupt, which will fully comply with the subject matter of its normative and legal regulation. Particular attention has been paid to the provisions of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine, which determine the features of its entry into force. It turns out that the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine was in force for six months, but not enacted, which is a complete disregard for legal techniques. The instructions of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine on determining the features of normative and legal regulation of legal relations in the field of bankruptcy procedures have been analyzed. The author has suggested the following wording of Part 1 of the Art. 2 of the Bankruptcy Procedure Code of Ukraine: "Bankruptcy proceedings are regulated by the Constitution of Ukraine, International Treaties of Ukraine, the binding nature of which is approved by Verkhovna Rada of Ukraine, this Code, the Commercial Procedural Code of Ukraine and other laws of Ukraine".

Key words: normative and legal regulation, bankruptcy, bankruptcy procedures, Code of Ukraine on Bankruptcy Procedures, restoration of debtor's solvency, legislation.



УДК 346.5

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.18>

Людмила Дмитрівна Руденко,

кандидат юридичних наук,
Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
кафедра адміністративного, господарського
права та фінансово-економічної безпеки (доцент);

 <https://orcid.org/0000-0001-5059-3420>,

e-mail: l.rudenko@uabs.sumdu.edu.ua

**ПРАВОВА ОХОРОНА ІННОВАЦІЙ У РЕЖИМІ КОМЕРЦІЙНОЇ
ТАЄМНИЦІ, ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ**

Проведено порівняльно-правовий аналіз режимів комерційної таємниці та промислової власності. Виділено відмінні ознаки правових режимів комерційної таємниці та промислової власності за критеріями охорони, характером монополії, видами прав.

Визначено, що спільним проблемним питанням для режимів права як промислової власності, так і комерційної таємниці є спірність застосування «зв'язувальних застережень» у ліцензійних договорах, оскільки вони суперечать правилам добросовісної конкуренції. Зазначено, що застосування режиму комерційної таємниці для охорони інновацій є доцільним на стадії розробки, налагодження масового виробництва. У разі комерціалізації інновацій доцільним є застосування режиму права промислової власності.

Ключові слова: правовий режим, комерційна таємниця, інновація, право промислової власності, патент, особисті немайнові права, виключні майнові права.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Необхідність інтеграції національних суб'єктів господарювання у спільний ринок ЄС, Четверта промислова революція поставили перед Україною низку завдань щодо вдосконалення правової охорони інновацій. Інноваційний розвиток у новій парадигмі передбачає конкуренцію та створення нового інформаційного продукту, який надає можливість отримати пріоритет на ринку товарів та послуг. У більшості розвинених країн світу витрати на науково-дослідні роботи для випуску нового продукту розраховуються сотнями мільйонів та мільярдами доларів США зі строками окупності до десяти років і більше.

Промислово розвинені країни в умовах інноваційної економіки активно використовують режими права промислової власності, комерційної таємниці для захисту нових технологій, комерційно цінної інформації. Доцільність застосування режиму комерційної таємниці для захисту інновацій підтверджується Угодою по торговельним

аспектам прав інтелектуальної власності ТРІПС та Директивою (ЄС) 2016/943 Європейського Парламенту та Ради від 8 червня 2016 р. про захист нерозголошених «ноу-хау» та комерційної інформації (комерційної таємниці) від незаконного заволодіння, використання та розголошення (далі – Директива 2016/943). Охорона інновацій як об'єктів права промислової власності є усталеною та надає можливості їх комерціалізувати. Наявність альтернативи застосування двох таких режимів указує на доцільність проведення їх порівняльного аналізу з метою визначення оптимальних форм охорони інновацій.

Стан дослідження проблеми

Питання правової охорони інновацій досліджувалися значною кількістю науковців серед яких Д. Адамюк [1], Ю. Бошицький [2], Г. Дем'янчук [3], О. Кравченко [4]. Проте у працях дослідників відсутній порівняльно-правовий аналіз режиму комерційної таємниці та права промислової власності. Окремі питання порівняльно-правового аналізу права промислової власності та комерційної таємниці розглядалися іноземними дослідниками А. Беккерманом-Родау [5], М. Фіннеганом [6].

Висновки іноземних учених мають важливе теоретичне та практичне значення з точки зору використання позитивного досвіду правової охорони інновацій. Проте, крім аналізу законодавства інших країн, доцільно визначити особливості правових режимів комерційної таємниці та промислової власності у національному законодавстві.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є конкретизація відмінних ознак охорони інновацій у правових режимах комерційної таємниці та промислової власності. Для досягнення поставленої мети потребують виконання такі *завдання*: уточнення видів інноваційних продуктів, які можуть бути захищені в режимах комерційної таємниці та промислової власності; визначення на підставі аналізу нормативно-правових актів змісту правових режимів комерційної таємниці та промислової власності.

Наукова новизна дослідження

На підставі аналізу законодавства, судової практики та наукової доктрини вперше конкретизовано переваги застосування режиму комерційної таємниці для захисту інновацій у порівнянні з правом промислової власності. Знайшли подальший розвиток положення щодо уточнення відмінних ознак правових режимів комерційної таємниці та промислової власності. Визначено, що спільним проблемним питанням для режимів права як промислової власності, так і комерційної таємниці є спірність застосування «зв'язувальних застережень» у ліцензійних договорах, оскільки вони суперечать правилам добросовісної конкуренції.

Виклад основного матеріалу

Установлення правового режиму як комерційної таємниці, так і промислової власності передбачає: порядок закріплення за певним результатом інтелектуальної діяльності відповідного режиму; здійснення суб'єктом господарювання, автором щодо такого об'єкта правомочностей; порядок правової охорони та захисту прав на такий об'єкт. Саме за такими елементами правового режиму доцільно провести порівняльний аналіз. Оскільки інновацією є новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери (ст. 1 Закону України «Про інноваційну діяльність»¹), то такі об'єкти можуть захищатися у режимах як у режимах комерційної таємниці, так і промислової власності. Об'єктом права промислової власності можуть бути: продукт (пристрій, речовина, штам мікроорганізму, культура клітин рослини і тварини тощо); процес (спосіб), а також нове застосування відомого продукту чи процесу; об'єкти архітектури (крім малих архітектурних форм); форма, малюнок чи розфарбування або їх поєднання, які визначають зовнішній вигляд промислового виробу і призначені для задоволення естетичних та ергономічних потреб (ч. 2 ст. 6 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»², ч. 2 ст. 5 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки»³).

Згідно зі ст. 36 Господарського кодексу України⁴ та ст. 505 Цивільного кодексу України⁵ до комерційної таємниці можна віднести відомості, пов'язані з виробництвом, технологією, управлінням, фінансовою та іншою діяльністю суб'єкта господарювання, що не є державною таємницею, розголошення яких може завдати шкоди

¹ Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 № 40-IV // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 13.06.2020).

² Про охорону прав на винаходи і корисні моделі : Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3687-12> (дата звернення: 13.06.2020).

³ Про охорону прав на промислові зразки : Закон України від 15.12.1993 № 3688-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3688-12> (дата звернення: 13.06.2020).

⁴ Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 13.06.2020).

⁵ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 13.06.2020).

інтересам суб'єкта господарювання, які відповідно до закону не можуть бути віднесені до комерційної таємниці.

Законами України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на промислові зразки» чітко визначено, яким об'єктам не може бути надано такі режими охорони (ч. 3 ст. 6, ч. 3 ст. 5). Також зазначеними законами встановлено умови патентоздатності, патентоспроможності. Зазначені критерії відповідають міжнародним стандартам охорони об'єктів права промислової власності. Винахід відповідає умовам патентоздатності, якщо він є новим, має винахідницький рівень і є промислово придатним. Корисна модель відповідає умовам патентоздатності, якщо вона є новою і промислово придатною¹. Промисловий зразок відповідає умовам патентоспроможності, якщо він є новим².

На відміну від об'єктів права промислової власності об'єкти права на комерційну таємницю не повинні відповідати таким жорстким критеріям. Виходячи зі змісту ст. 36 ГК України та ст. 505 ЦК України, відомості є комерційною таємницею, якщо відповідають таким вимогам: мають технічний, організаційний, комерційний, виробничий або інший комерційно значущий характер; мають комерційну цінність (розголошення може завдати шкоди інтересам суб'єкта господарювання); є секретними, тобто невідомими та не легкодоступними для осіб, які звичайно мають справу з видом інформації, до якого вона належить; не належать до видів інформації, які відповідно до закону не може бути віднесено до комерційної таємниці; були або є предметом належних (адекватних наявним обставинам) заходів щодо збереження її секретності, вжитих особою, яка законно контролює цю інформацію.

У режимі комерційної таємниці може зберігатися клієнтська база суб'єкта господарювання. Проте така інформація не є об'єктом права промислової власності, незважаючи на її комерційну цінність. Так, у рішення Господарського суду м. Києва від 12 грудня 2019 р. у справі № 910/1759/19 до комерційної таємниці ТОВ «ТБК Вектор-ВС» було віднесено інформацію щодо повного переліку постачальників та клієнтів (покупців), розміру торговельної націнки, знижок на закупівлю продукції, обсягів закупівлі та постачання продукції³.

Тобто можливість віднесення будь-якої цінної інформації до комерційної таємниці у порівнянні з об'єктами права промислової власності є перевагою. Певні інноваційні організаційно-технічні рішення

¹ Там само.

² Там само.

³ Рішення Господарського суду м. Києва від 12.12.2019 : справа № 910/1759/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86437483> (дата звернення: 13.06.2020).

виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру не можуть бути захищені як об'єкти права промислової власності внаслідок відсутності новизни, винахідницького рівня, промислової придатності. Проте вони можуть бути захищені в режимі комерційної таємниці.

Водночас слід зазначити, що наявність таких жорстких критеріїв для об'єктів права промислової власності обумовлена правом на одержання патенту на винахід, корисну модель, промисловий зразок (ч. 4 ст. 6, ст. 8, 9 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»; ч. 5 ст. 5, ст. 7, 8 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки»). Наявність патенту забезпечує юридичну монополію на інновацію. Проте строк дії патенту обмежений у часі. Строк дії патенту на винахід складає 20 років, на промисловий зразок – 10 років, деклараційного патенту на винахід – 6 років та на корисну модель – 10 років від дати подання заявки до Українського інституту інтелектуальної власності.

Для отримання патенту необхідно сплатити державні збори та мито: збір за подачу заявки на винахід, проведення кваліфікаційної експертизи заявки на винахід, збір за проведення такої експертизи, публікацію про видачу патенту на винахід, підтримку в дії патенту на винахід (корисну модель).

На відміну від режиму права промислової власності режим комерційної таємниці забезпечується фактичною монополією шляхом застосування суб'єктом господарювання організаційних, технічних заходів охорони. До заходів правового захисту суб'єкта права на комерційну таємницю може вдатися тільки у випадку незаконного використання, розголошення такої інформації. Деякі науковці зазначають про відсутність виключних прав на комерційну таємницю [7]. Проте з такою точкою зору важко погодитися, тому що в цьому разі є незрозумілим, яким чином інновація в режимі комерційної таємниці включається в майновий обіг, адже для суб'єкта права на комерційну таємницю є важливим не тільки зберегти конфіденційність певного інноваційного продукту, а й розпорядитися ним для отримання прибутку, а у випадку порушення – захистити своє суб'єктивне право на комерційну таємницю.

Фактичний характер монополії передбачає необхідність застосування відповідних заходів з охорони конфіденційності інноваційного продукту. За відсутності таких заходів правовий режим комерційної таємниці не виникає. Вичерпний перелік таких заходів відсутній. Стаття 505 ЦК України вказує на адекватність існуючим обставинам заходів щодо збереження секретності інформації. Фактично це оціночна категорія, яка визначається судом у випадку порушення права на комерційну таємницю. Тягар доведення покладається на ту сторону,

яка вважає себе суб'єктом права на комерційну таємницю. Аналіз судової та господарської практики вказує, що такими заходами можуть бути: ухвалення локальних актів, які визначають режим комерційної таємниці; маркування документації, яка містить комерційну таємницю; укладання договорів NDA (про нерозголошення комерційної таємниці) з працівниками, контрагентами; технічний захист носіїв інформації. Фактично обсяг та характер таких заходів визначається кожним суб'єктом права на комерційну таємницю самостійно. Правовий режим комерційної таємниці встановлюється самим правласником та залежить від повноти й ефективності заходів зі збереження фактичної монополії на інновацію.

Проведений аналіз вказує на істотну відмінність у правових режимах промислової власності та комерційної таємниці. Об'єкти права промислової власності захищені охоронним документом – патентом. Наявність такого документа гарантує більш високий стандарт захисту, стягнення завданої шкоди. Водночас отримання такого охоронного документа потребує істотних грошових витрат. На відміну від юридичної монополії право на комерційну таємницю захищається виключно фактичною монополією. Такий механізм охорони потребує застосування певних охоронних заходів. За кожним фактом порушення правласнику потрібно доводити в судових органах, органах Антимонопольного комітету України наявність режиму комерційної таємниці щодо певного інноваційного продукту.

Наступною істотною ознакою є обсяг правомочностей, якими наділені суб'єкти права промислової власності та комерційної таємниці. Суб'єкти права промислової власності мають як особисті немайнові, так і майнові права інтелектуальної власності (ст. 7, 20 Закону України «Про охорону прав на промислові зразки»; ст. 8, 28 Закону України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»). Суб'єкти права на комерційну таємницю мають тільки майнові права (ст. 506 ЦК України). Таким чином, застосування режиму права промислової власності щодо інноваційного продукту матиме пріоритет у випадку необхідності реалізації не тільки майнових виключних прав, але й особистих немайнових прав автора, винахідника.

Одним зі спільних проблемних питань для режимів права як промислової власності, так і комерційної таємниці є договірна охорона інновацій. Як у національній діловій практиці, так і в міжнародній застосовується обмежувальна ділова практика. У договорі прописується застереження щодо недопустимості передачі третім особам комерційної таємниці.

У ліцензійні договори включаються застереження щодо «території виключного права», «невиключного права», «зони експорту» [8, с. 98]. Ліцензіату надається право з виготовлення, продажу, експорту продукції

лише в межах чітко визначених територій. У випадку порушення ліцензіатом цих умов ліцензіар має право в односторонньому порядку розірвати договір без звернення до арбітражу. Ліцензіар має право вимагати відшкодування збитків унаслідок недодержання ліцензіатом таких застережень.

Проте така практика не є однозначною, адже містить ознаки обмежувальної конкуренції. У країнах Спільного ринку питання про заборону обмежувальної конкуренції вирішуються, виходячи з положень ст. 85, 86 Римського договору про заснування Європейського економічного співтовариства, підписаного 25 березня 1957 р. Згідно з абз. 1 ст. 85 Договору несумісні зі Спільним ринком і забороняються всякі угоди між підприємствами, всякі рішення про об'єднання підприємств і всяка координаційна діяльність, які можуть завдати шкоди торгівлі між державами-членами і які мають на меті або результатом перешкодити, обмежити або порушити свободу конкуренції всередині загального ринку, зокрема: а) встановлення прямо або побічно купівельних або продажних цін або інших відповідних умов; б) обмеження або контроль над виробництвом, збутом, технічним розвитком або капіталовкладеннями; с) розподіл ринків чи джерел постачання; d) застосування до торговельних партнерів нерівного підходу за рівних умов, що ставить їх тим самим у несприятливе становище в умовах конкуренції; е) обумовлення укладання контрактів прийняттям партнерами додаткових умов, які за своїм характером або з огляду на торговельну практику не пов'язані з об'єктом контрактів [9, с. 239]. Так, рішенням Комісії ЄС від 18 липня 1975 р. за справою західнонімецької фірми «Кабельметал» із французьким підприємством «Люшер» було визнано недійсним договір патентної ліцензії та ліцензії про передачу «ноу-хау» з огляду на те, що заборона експорту в інші країни ЄС товарів, виготовлених за допомогою методів «Кабельметалу», значно обмежує конкуренцію і не сприяє технічному або економічному прогресу [10].

У практиці ЄС зустрічаються й інші випадки, коли умови ліцензійних контрактів визнавалися такими, що суперечать правилам конкуренції. Це так звані «зв'язувальні застереження». Вони передбачають зобов'язання закупівлі у ліцензіара продукції, яка не має відношення до предмета ліцензії, про збереження контролю над операціями ліцензіата після втрати секретності «ноу-хау» [8, с. 81].

У цілому питання про законність територіальних обмежень і заборон експорту в договорах про передачу ноу-хау вирішується неоднозначно. Більшість дослідників вважає, що обмеження території, на якій може проводитися виріб за допомогою ліцензованого ноу-хау, сумнівне. Р. Жінки вказує, що обмеження території використання ноу-хау підпадає під заборону ст. 85 (1) Римського договору, але

якщо воно не робить «відчутного» впливу на торгівлю між країнами – членами ЄС, на нього Комісія може видати дозвіл за ст. 8 (3) Договору. Не кожна незначна частина секретної інформації, яку називають ноу-хау, може виправдати територіальні обмеження [8, с. 83].

Обмеження експорту продукції, виробленої за допомогою ноу-хау, розглядаються зазвичай як незаконні, але вони можуть бути допущені відповідно до ст. 85 (3) Римського договору [10].

Висновки

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна виділити певні відмінні ознаки правових режимів комерційної таємниці та промислової власності. Правовий режим промислової власності передбачає жорсткі критерії кваліфікації певних інновацій як винаходів, корисних моделей, промислових зразків. Навпаки, в режимі комерційної таємниці можуть охоронятися будь-які комерційно цінні інновації. Правовий режим промислової власності є юридичною монополією, оскільки передбачає отримання охоронного документа (патенту, деклараційного патенту). Режим комерційної таємниці забезпечується фактичною монополією, оскільки забезпечується застосуванням певних охоронних заходів. Режим права промислової власності передбачає наявність як особистих немайнових, так і майнових виключних прав. Режим комерційної таємниці передбачає тільки виключні майнові права. Спільним проблемним питанням для режимів права як промислової власності, так і комерційної таємниці є спірність застосування «зв'язувальних застережень» у ліцензійних договорах, оскільки вони суперечать правилам добросовісної конкуренції. Зазначені відмінні ознаки вказують на те, що застосування режиму комерційної таємниці для охорони інновацій є доцільним на стадії розробки, налагодження масового виробництва. У разі комерціалізації інновацій доцільним є застосування режиму права промислової власності.

Список бібліографічних посилань: 1. Адамюк Д. І. Інноваційний продукт як об'єкт правового регулювання за законодавством України та ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2016. 22 с. 2. Бошицький Ю. А. Інноваційні перспективи України в контексті оптимізації правової охорони інтелектуальної власності. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 201–209. 3. Дем'янчук Г. В. Об'єкти промислової власності в процесі комерціалізації інновацій. *Наука та інновації*. 2014. Т. 10, № 5. С. 51–57. 4. Кравченко О. Вдосконалення законодавства України щодо комерційної таємниці суб'єктів господарювання. *Інформація і право*. 2017. № 2 (21). С. 13–19. 5. Beckerman-Rodau A. The Choice between Patent Protection and Trade Secret Protection: A Legal and Business Decision. *Journal of the Patent & Trademark Office Society*. 2002. Vol. 84. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=704644

(дата звернення: 13.06.2020). **6.** Finnegan M. International patent and know-how licensing. *Ind. Property*. 1976. No. 9. Pp. 225–226. **7.** Штумпф Г. Договор о передаче ноу-хау / пер. с нем. В. И. Дергачева. М. : Прогресс, 1976. 376 с. **8.** Вольнец-Руссет Э. Я. Коммерческая реализация изобретения и ноу-хау : учебник. М. : Юрист, 1999. 326 с. **9.** Гражданское, торговое и семейное право капиталистических стран: сборник нормативных актов: законодательство о компаниях, монополиях и конкуренции : учеб. пособие / под ред. В. К. Пучинского, М. И. Кулагина. М. : Изд-во УДН, 1987. 260 с. **10.** Journal Officiel des Communautés Europeennes, 1975, 22 aout; GRUR, Int. S. 44.

Надійшла до редколегії 16.06.2020



Rudenko L. D. Legal Protection of Innovations in the Regime of Commercial Secrets, Industrial Property: Comparative Analysis

The author of the article presents a comparative legal analysis of trade secret and industrial property regimes. Based on the analysis, the following distinctive features of legal regimes of trade secrets and industrial property are identified. The legal regime of industrial property provides strict criteria for the qualification of certain innovations as inventions, utility models, industrial designs. On the contrary, any commercially valuable innovations can be protected in the mode of trade secret. The legal regime of industrial property is a legal monopoly, as it provides the receipt of a security document (patent, declaratory patent). The trade secret regime is provided by a de facto monopoly, as it is ensured by the application of certain protective measures. The regime of industrial property rights presupposes the existence of both personal non-property and property exclusive rights. The trade secret regime provides only exclusive property rights. It has been identified that a common issue for both industrial property rights and trade secrets is the controversial application of "binding clauses" in licensing agreements, as they are contrary to the rules of fair competition. It is noted that the use of trade secrets to protect innovations is appropriate at the stage of development, mass production. When commercializing innovations, it is advisable to apply the regime of industrial property rights.

Key words: legal regime, trade secret, innovation, industrial property law, patent, personal non-property rights, exclusive property rights.




Микола Анатолійович Самбор,

кандидат юридичних наук,

член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України,

Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області,

сектор моніторингу;

 <https://orcid.org/0000-0002-0446-3892>,

e-mail: nikolas783@ukr.net

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАТРИМАННЯ: ВІДПОВІДНІСТЬ НОРМ
КУПАП СУСПІЛЬНИМ ПОТРЕБАМ ТА СУЧАСНОМУ СТАНУ
ДОТРИМАННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ**

Досліджено адміністративне затримання як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, його застосування під час документування адміністративних правопорушень та взаємозалежність цих заходів, а також використання здобутих даних як доказів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: заходи забезпечення провадження, адміністративне правопорушення, адміністративне затримання, права і свободи людини.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення у сучасному українському суспільстві відрізняється своєю архаїчністю, відсутністю сучасного бачення в застосуванні норм, що зумовляють обмеження прав, свобод та інтересів людини, яка є учасником відповідних правовідносин. На нашу думку, найбільшу занепокоєність викликає саме забезпечення прав, свобод та інтересів усіх учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення (і не лише провадження, адже останнє, виходячи з норм КУПАП, проявляється з моменту отримання протоколу про адміністративне правопорушення уповноваженим розглядати справу про адміністративне правопорушення суб'єктом), зокрема особи, яка притягатиметься до адміністративної відповідальності, інших учасників (свідків, понятих тощо) з моменту ухвалення уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації рішення про документування адміністративного правопорушення (хоча й таку відповідну точку законодавчо не визначено). Не дивлячись на те, що актуальні питання адміністративного права є одними з найбільш затребуваних предметів наукових досліджень, останні містять у собі низку темних плям.

Адміністративно-деліктне право, як і в цілому адміністративне право, потребує постійного дослідження з огляду на його історико-правові зміни та потреби суспільства. Недарма С. Г. Стеценко визначає предмет адміністративного права як «вічнозелений» сюжет, який являє собою суспільні відносини, що виникають у процесі застосування заходів адміністративної відповідальності [1, с. 38–39].

Безперечно, у сфері публічної служби, в тому числі діяльності органів правозастосування, які реалізують функції держави у сфері застосування заходів примусу, чільне місце посідають питання політики, політичні гасла, які не чинять соціально значущого впливу на суспільні відносини, а навпаки, скоріш підштовхують правопорушників до більш свавільної поведінки, до ігнорування цінностей, що сформувалися в суспільстві [3, с. 62–63]. Певною мірою порушене питання має своїм наслідком різкий спад задокументованих адміністративних правопорушень у 2013–2014 роках, їх збільшення впродовж 2017–2019 років і тенденцію, що зберігається і у 2020 році. На наш погляд, указані питання привертають увагу в умовах, коли керівні посади органів виконавчої влади належать до посад політичних. Політики, у свою чергу, прагнуть здобути підтримку електорату і схильні використовувати підпорядковані органи, у тому числі ті, що застосовують заходи адміністративної відповідальності, у політичних інтересах.

Сьогодні нормотворець і законодавець не виявляють особливої зацікавленості до сфери адміністративно-деліктного права. Вочевидь, це зумовлюється тим, що політичних балів на вирішенні цього питання не заробити. Натомість ми глибоко переконані, що сфера юридичної відповідальності має постійно перебувати в полі зору суб'єктів правотворення, зокрема на підставі аналізу стану правозастосування. Слід виділяти проблемні питання і прогалини, вживати заходів щодо їх усунення, забезпечення якісного механізму провадження з дотриманням загальнолюдських цінностей, верховенства права та проголошеної державою в Основному Законі людиноцентристської спрямованості діяльності держави [4, с. 67]. Найважливішим, на наш погляд, є застосування заходів примусу, які надає законодавець уповноваженим органам та посадовим особам до ухвалення відповідних рішень про застосування до особи заходів адміністративної відповідальності, які проявляються у заходах забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Стан дослідження проблеми

Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення стали предметом дослідження А. В. Пугача [5]. А. А. Комзюк, М. А. Комзюк та В. О. Кушченко вивчають правові заходи застосування поліцейськими адміністративного затримання

[6], а от В. М. Поцілуйко сконцентрував увагу на дослідженні процесуальних особливостей застосування заходів забезпечення провадження у кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення [7], що дозволяє сформулювати можливості застосування аналогії закону в українській правовій системі.

Разом із цим питання забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, невтручання в особисте життя, свободу пересування в адміністративно-деліктному праві залишають низку білих плям, а здобуті наукові результати не втілюються в норми позитивного права, що, у свою чергу, позначається на якості законодавчих актів, а остання – на ефективності правового регулювання суспільних відносин та забезпечення права й свободу та особисту недоторканність. Значне коло правовідносин, яким притаманні всі ознаки, пов'язані із застосуванням такого заходу забезпечення, як адміністративне правопорушення у сучасних суспільних відносинах, залишаються недослідженими.

Мета і завдання дослідження

Ураховуючи викладене, *метою* статті є дослідження питання суті адміністративного затримання та його відповідності фундаментальним принципам права та рівню і потребам суспільства під час здійснення окремих процесуальних дій адміністративного провадження у сучасних умовах розвитку.

Завдання дослідження присвячено вивченню сутності та змісту адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розуміння моменту фактичного адміністративного затримання та його застосування під час документування адміністративних правопорушень.

Наукова новизна дослідження полягає в комплексному дослідженні практики правозастосування у справах про адміністративні правопорушення щодо застосування адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. На підставі узагальнення практики зроблено теоретичні висновки, спрямовані на формування правової доктрини вдосконалення законодавства про адміністративні правопорушення, зокрема моменту адміністративного затримання, фактично з метою формування правових механізмів реального захисту прав, свобод та інтересів людини як учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Виклад основного матеріалу

Статистичні дані виявлення правопорушень органами внутрішніх справ та органами поліції (оскільки досліджуємо складені протоколи про адміністративні правопорушення та в окремих випадках

постанови у справах про адміністративні правопорушення, що зумовлено змінами до чинного законодавства України, коли поліцейським надано право виносити постанови у справах про адміністративні правопорушення без складання протоколів про адміністративні правопорушення, за відсутності доказів таких правопорушень), зібрані нами за період 2005–2016 рр., дають можливість засвідчити такі дані: у 2005 р. складено 5045 протоколів про адміністративні правопорушення, у 2006 р. – 4338, у 2007 р. – 5426, у 2008 р. – 6318, у 2009 р. – 5727, у 2010 р. – 10359, у 2011 р. – 17771, у 2012 р. – 12861, у 2013 р. – 7333, у 2014 р. – 2169, у 2015 р. – 2697, у 2016 р. – 1945. За 16 років усього задокументовано 81989 адміністративних правопорушень. Зазначена статистична інформація була отримана на адміністративно-територіальній одиниці із населенням, що ледь перевищує 91 тис. мешканців. Це дозволяє зробити висновок про те, що деліктологізація населення становить 0,9, тобто із 10 осіб 9 вчинили правопорушення [2, с. 70]. Досліджуючи ці кількісні характеристики впродовж 2017–2019 рр., відмітимо, що у 2017 р. було складено 3937 матеріалів про адміністративні правопорушення, у 2018 р. – вже 4362, а у 2019 р. – 5172. Бачимо, що із 2014 р. спостерігається стала тенденція до збільшення задокументованих адміністративних правопорушень. Разом із цим питання законності дій посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення чи постанови про вчинення адміністративних правопорушень та притягнення особи до адміністративної відповідальності, залишаються поза прискіпливою увагою як наукової громадськості, так і суб'єктів правозастосування та правозахисту.

Спираючись на положення статей 6, 19 Конституції України, а також ч. 2 ст. 7 КУпАП органи виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачаються Конституцією та законами України, здійснюючи провадження у справах про адміністративні правопорушення на основі суворого дотримання законності. Переконані, що уповноважені посадові особи мають здійснювати документування адміністративних правопорушень і провадження у справах про адміністративні правопорушення, у спосіб, визначений законодавством України, де насамперед мають забезпечуватися права, свободи й інтереси людини і громадянина, зокрема пов'язані зі свободою пересування та особистої недоторканності. Рівною мірою це стосується і застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, оскільки останні поряд із тим, що обмежують окремі права і свободи особи (не можемо виключно говорити про обмеження

особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки про це в нормах нині чинного КУпАП прямо не вказано), надають останній додаткові процесуальні права, що збалансують права й обов'язки учасників правовідносин із документування адміністративних правопорушень та провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Одним з ефективних засобів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, припинення та документування адміністративних правопорушень є адміністративне затримання, яке спричиняє обмеження низки прав і свобод людини або й узагалі позбавлення прав і свобод на імперативно визначений у законодавстві України час. Нормою, що міститься в ч. 1 ст. 260 КУпАП, визначається, що у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи. На жаль, вказана норма, так само як і норми, що містяться у ч. 2 ст. 260, ст. 261, 262, 263 КУпАП, які розкривають порядок затримання, містять посилання на необхідність вказання часу та мотивів затримання, однак у жодній зі згаданих статей не розкривається поняття затримання та моменту, з якого слід відраховувати час затримання – обмеження особистої свободи та недоторканності, свободи пересування тощо.

Для встановлення такого моменту фактичного затримання особи в адміністративно-деліктному провадженні слід наразі скористатися аналогією закону, зокрема нормою, викладеною у ст. 209 КПК України, де зазначається, що особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд з уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою.

Ураховуючи таку позицію, доходимо висновку про те, що адміністративне затримання за своєю суттю відбувається й тоді, коли особа на місці вчинення правопорушення змушена залишатися поряд з уповноваженою особою на час складання протоколу про адміністративне правопорушення чи винесення відповідної постанови, оскільки вона не може залишити вказане місце без дозволу уповноваженої посадової особи та рухатися за обраним нею маршрутом, унаслідок чого обмежується право цієї особи на пересування, а подекуди й особисту недоторканність, зокрема під час огляду чи поверхневої

перевірки. Стаття 34 Закону України «Про Національну поліцію»¹, на наш погляд, є недосконалою з огляду на процесуальне оформлення відповідного превентивного заходу, оскільки не передбачає документального оформлення такого заходу, хоча й має довести до відома особи нормативно-правові акти, на підставі яких заходи застосовуються (ч. 2 ст. 31). Рівною мірою це стосується всіх видів адміністративних правопорушень, але чи не найвиразніше фактичне адміністративне затримання як захід забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення спостерігається під час документування на місці вчинення адміністративного правопорушення, у тому числі в умовах скороченого адміністративного провадження, коли на місці події складається лише постанова у справі про адміністративне правопорушення.

Маємо наголосити на тому, що фактичне адміністративне затримання відбувається в більшості випадків документуванням адміністративних правопорушень, хоча протоколи про адміністративні затримання не складаються. З огляду на кількість таких адміністративних правопорушень, указані порушення є системними та систематичними, хоча у законодавстві мета застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративне правопорушення, як адміністративне правопорушення, не передбачається, зокрема на місці вчинення правопорушення. Через такі прогалини виникають спірні правовідносини, наслідком вирішення яких може бути визнання тих чи інших доказів недопустимими. Ключовим у цьому разі є місце складання протоколу про адміністративне правопорушення та похідне від нього адміністративне затримання.

Указаними правовими проблемами проблеми застосування адміністративного затримання не вичерпуються та породжують нові.

Вважаємо, що в таких реаліях суспільних відносин обмеження прав і свобод людини жодним чином не компенсуються, зокрема шляхом створення правових процесуальних гарантій щодо недопущення зловживання повноваженнями з боку уповноважених посадових осіб держави.

Норми КУпАП дозволяють уповноваженим посадовим особам не лише складати протоколи про адміністративні правопорушення на місці події, а й безпосередньо виносити постанови у справі про адміністративне правопорушення без складання такого протоколу.

Складання протоколу про адміністративне правопорушення та розгляд уповноваженим органом (посадовою особою) справи про

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

нього належать до різних стадій адміністративного провадження¹. Цілком згодні з таким твердженням. Винесення постанови про адміністративне правопорушення призводить до притягнення особи до адміністративної відповідальності, а тому така постанова має бути обґрунтованою та вмотивованою, відображати фактичні обставини справи та їх кваліфікацію. Разом із цим маємо додати, що ст. 260 КУпАП прямо передбачає можливість для забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи здійснювати адміністративне затримання особи. У контексті сказаного слід пригадати рішення Конституційного Суду України у справі № 1-11/2015 за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 26 травня 2015 р. № 5-рп/2015. Коли на місці вчинення адміністративного правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення, часу для цього необхідно не менше. Разом із цим з метою забезпечення дотримання прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог ст. 245 КУпАП щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, вирішення її відповідно до закону уповноважений орган (посадова особа) під час розгляду справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати, чи було вчинене адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Під час накладення стягнення необхідно враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність (ч. 2 ст. 33 КУпАП). Скорочене провадження у справах про зазначені адміністративні правопорушення передбачає, зокрема, фіксацію адміністративного правопорушення і накладання адміністративного стягнення на правопорушника безпосередньо на місці його вчинення. Застосування посадовою особою процедури скороченого провадження в інших випадках, не визначених законом, тобто розгляд справи про адміністративне

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення : від 26.05.2015 року № 5-рп/2015 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15> (дата звернення: 06.05.2020).

правопорушення безпосередньо на місці його вчинення, а не за місцем знаходження органу, уповноваженого законом розглядати справу про таке правопорушення, призводить до порушення процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, закріплених у статтях 257, 268, 277, 278, 279, 280 КУпАП. Положення ч. 1 ст. 276 КУпАП передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», що стосовно порушеного в конституційному поданні питання необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення¹. Ураховуючи викладене, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення має бути обґрунтованим, тобто містити відомості про об'єктивно з'ясовані обставини події правопорушення, підтверджені доказами, дослідженими під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, а також вмотивованим, у якому наведено належні та достатні мотиви та підстави її винесення. У контексті сказаного важливим є здобуття доказів, які вказують на обставини, що відповідно до ст. 280 КУпАП підлягають з'ясуванню під час розгляду справи про адміністративне правопорушення. У ст. 280 КУпАП, на жаль, не згадуються питання про встановлення обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, й ті, що обтяжують відповідальність за нього, так само як і питання допустимості доказів у справі про адміністративне правопорушення.

На жаль, у системі правозастосовних органів немає єдності поглядів на допустимість доказів у справах про адміністративні правопорушення, отриманих в умовах, коли конституційні права і свободи, зокрема право на свободу та особисту недоторканність, право на свободу пересування, було обмежено.

Хоча свого часу Конституційний Суд України висловив свою позицію, згідно з якою положення першого речення ч. 3 ст. 62 Конституції України (обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом) слід розуміти так, що обвинувачення не може ґрунтуватися на фактичних даних, одержаних у результаті діяльності без дотримання конституційних положень або з порушенням порядку, встановленого законом². Отже, умовою забезпечення верховенства

¹ Там само.

² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 62 Конституції України : від 20.10.2011 № 12-рп/2011 //

права, дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також законності в адміністративно-правозастосовній діяльності, у тому числі й притягнення особи до адміністративної відповідальності і є дотримання законності під час збору доказів, щоб забезпечити їх допустимість в обґрунтуванні предмету доказування.

Разом із цим маємо правову позицію Верховного Суду, викладену у Постанові Верховного Суду у справі № 756/8425/17 (провадження № 51-859км19) від 21 січня 2020 р. Верховний Суд, безпосередньо дослідивши як доказ протокол огляду місця події від 15 травня 2017 р., згідно з яким чоловік надав психотропну речовину, суд апеляційної інстанції дійшов висновку, що вказаний документ не є допустимим джерелом доказів, адже наведені в ньому фактичні дані було отримано з істотним порушенням вимог кримінального процесуального закону. У касаційній скарзі не оспорюється той факт, що працівники поліції зупинили чоловіка 15 травня 2017 р. приблизно о 16:00, а згаданий протокол було складено лише після приїзду слідчо-оперативної групи в період 17:00-17:15 слідчим за участю підозрюваного. Як убачається зі змісту протоколу, чоловік особисто правою рукою витягнув з передньої кишені штанив і передав працівникам поліції пакети з психотропною речовиною. Між тим, під час здійснення судового та апеляційного провадження чоловік заперечував передання ним працівникам поліції пакетів, стверджуючи, що це неможливо через застосування до нього спеціальних засобів – кайданок. Водночас згідно з даними, відображеними на носії інформації, на якому зафіксовано перебіг судового засідання, свідок у своїх показаннях суду також зазначав, що він, прибувши за викликом про затримання особи, стосовно якої є підозри у зберіганні наркотичних засобів, побачив на місці події чоловіка з кайданками на руках в оточенні працівників поліції. Відповідно до ст. 209 КПК України особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишитися поряд з уповноваженою особою. Таким чином, обставини конкретної справи свідчать, що чоловік фактично був затриманий, однак усупереч вимогам ч. 5 ст. 208 вказаного кодексу протоколу про його затримання не було складено, а процесуальні права не роз'яснювались. Допущене порушення є істотним і за відсутності оформленого відповідно до ч. 3 ст. 208 КПК України протоколу обшуку затриманої особи слугувало для апеляційного суду безперечною підставою для поставлення під сумнів законності протоколу огляду місця події, на якому вирішальною мірою ґрунтувалося обвинувачення цього чоловіка. Крім того, з урахуванням установлених процесуальних

порушень, факту недодержання конституційних прав і свобод людини суд апеляційної інстанції, керуючись ст. 87 КПК України, умотивовано визнав також недопустимими решту доказів сторони обвинувачення, які є похідними від згаданого протоколу огляду місця події. Указана позиція апеляційного суду узгоджується з практикою Європейського суду з прав людини (рішення від 30 червня 2008 р., 21 квітня 2011 р., справи «Гефген проти Німеччини» та «Нечипорук і Йонкало проти України», відповідно). Зокрема, згідно з доктриною цього Суду, якщо джерело доказів є недопустимим, то всі інші фактичні дані, отримані з його допомогою, будуть такими само¹. Рівною мірою зазначені питання стосуються і допустимості доказів в адміністративно-деліктному провадженні, а саме під час документування адміністративних правопорушень, коли відбувається фактичне затримання особи, однак юридично адміністративне затримання не оформлюється, внаслідок чого порушуються права і свободи людини.

Норми КУпАП є далекими не лише від досконалості, а й від потреб часу, оскільки вони були створені на фундаменті правової системи країни з іншим світосприйняттям і фундаментальними основами побудови суспільства та державних інститутів. Цілком логічним було б за майже тридцятирічну історію незалежності України ухвалити кодифікований акт про адміністративні правопорушення, який би містив норми як матеріального, так і процесуального характеру (хоча це може бути й окремий нормативно-правовий акт), норми якого регламентували б процесуальні питання, спираючись на базові принципи права, дотримуючись прав, свобод та інтересів людини, які мають і визначають зміст і спрямованість держави України. Переконані, що немає жодної потреби в існуванні цілої низки підзаконних нормативно-правових актів, які не розкривають, імперативно не деталізують повноваження органів державної влади та механізми їх реалізації, реалізація яких супроводжується обмеженнями прав, свобод чи інтересів людини або громадянина, натомість призводять до існування конкуренції норм, подекуди неправильного застосування норм, наслідком чого є неправильне застосування норм права, незаконне обмеження прав, свобод або інтересів людини, або й узагалі – позбавлення людини її прав, свобод чи інтересів. Безперечно, адміністративний розсуд має право бути присутнім, однак він повинен мати чіткі межі, що відповідатиме конституційним принципам діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

¹ Постанова Верховного Суду від 21.01.2020 : справа № 756/8425/17, провадження № 51-859км19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/87053575> (дата звернення: 06.05.2020).

Констатуємо, що сьогодні немає не лише єдиного теоретичного розуміння, а і єдності поглядів на правозастосування норм КУпАП стосовно застосування заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення – адміністративного затримання. Така невизначеність не лише негативно відбивається на стані законності під час провадження у справах про адміністративні правопорушення на різних його стадіях, допустимості зібраних доказів, отримання яких стало можливим унаслідок фактичного обмеження прав і свобод людини та громадянина, у тому числі їх конституційних прав і свобод, а й породжує недовіру до ухвалених рішень та інститутів державної влади, які їх ухвалюють.

Крім того, переконані в тому, що винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення на місці вчинення адміністративного правопорушення є неможливим без адміністративного затримання особи, стосовно якої виноситься така постанова, бо оскільки в таких умовах відбувається спрощений розгляд справи про адміністративне правопорушення, особа змушена перебувати поряд з уповноваженою посадовою особою, а наслідком таких процесуальних дій є застосування заходів адміністративної відповідальності до такої особи, а головне така особа, права якої є обмеженими, може здійснювати свій ефективний захист, у тому числі користуватися правничою допомогою. Цим користуються представники органів влади, наслідком чого є зневіра громадян у справедливості, а з іншого боку – безкарність для уповноважених посадових осіб.

Висновки

Підсумовуючи дослідження, констатуємо, що проблематика правового регулювання та застосування адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення в Україні залишається невирішеною. Відсутність належної уваги до неї з боку законотворця не збалансовується науковими пошуками у вказаній сфері, як наслідок, низка важливих питань, пов'язаних із дотриманням прав і свобод людини, залишається відкритою. Разом із цим слід приділяти значну увагу саме судовій практиці та її узагальненню, що дозволяє формувати правові позиції, які ґрунтуються на фундаментальних принципах права демократичної країни та громадянського суспільства. Безумовно, ухвалення нового Кодексу України про адміністративні правопорушення вирішить вказану проблему, коли будуть враховані розроблені в науці доктринальні погляди на вказане питання. Однак народні депутати переймаються вирішенням низки економіко-правових питань, а питання правового регулювання адміністративної відповідальності залишаються на другому, якщо не третьому чи ще віддаленішому плані. Водночас для оперативного врегулювання вказаного питання вважаємо за необхідне

внести зміни до ч. 1 ст. 260 КУпАП, а саме слова «у разі неможливості складення його» виключити, після слів «на місці вчинення правопорушення» додати: «або за місцем вчинення правопорушення»; доповнити КУпАП ст. 261¹ такого змісту: «Особа є затриманою з моменту, коли вона силою або через підкорення наказу змушена залишатися поряд з уповноваженою службовою особою чи в приміщенні, визначеному уповноваженою службовою особою».

Переконані, що обмеження волі, свободи пересування, права на свободу та особисту недоторканність та інших прав і свобод, які передбачаються адміністративним затриманням, може здійснюватися виключно у правовому колі, оскільки затримання створює і гарантії захисту прав і свобод затриманого, збалансовуючи можливості учасників провадження. Слід пам'ятати, що суб'єкти, наділені повноваженнями документувати адміністративні правопорушення та застосовувати заходи забезпечення у справах про адміністративні правопорушення, мають діяти у лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України¹. Тому застосування такого заходу забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, як адміністративне затримання, у цілях, прямо передбачених законодавством, гарантує не лише дотримання прав, свобод та інтересів людей, а й сприятиме утвердженню принципу верховенства права й законності у діяльності органів публічної адміністрації, яким надано повноваження документувати адміністративні правопорушення чи притягувати суб'єктів до адміністративної відповідальності, а також дозволять судам ухвалювати рішення на підставі принципів судочинства, які не викликать спротиву та обурення суспільства.

Список бібліографічних посилань: 1. Стеценко С. Предмет адміністративного права як «вічнозелений» сюжет адміністративно-правової науки. *Право України*. 2019. № 5. С. 29–45. 2. Самбор М. Соціологія адміністративно-деліктного права України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 4. С. 68–74. 3. Самбор Н. А. Взаимодействие норм, устанавливающих административную ответственность, и политических лозунгов в рамках взаимосвязи политики и права // Правовое регулирование социально-экономических отношений в Европейском Союзе: опыт для Республики Беларусь : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (г. Брест, 24–25 апр. 2014 г.) / Брест. гос. у-нт им. А. С. Пушкина ; редкол.: Т. А. Горупа, Т. З. Шалаева, И. М. Барановская. Брест : БрГУ, 2014. С. 60–64. 4. Самбор М. Погляди на концепції реформування адміністративно-деліктного законодавства України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*.

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 06.05.2020).

2017. № 2. С. 61–68. **5.** Пугач А. В. Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 20 с. **6.** Комзюк М. А., Куценко В. О., Комзюк А. А. Правові засади застосування поліцейськими адміністративного затримання // Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України : зб. матеріалів конф. (м. Харків, 21 квіт. 2017 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, Каф. спец. фіз. підгот. ф-ту № 2. Харків, 2017. С. 321–326. **7.** Поцілуйко В. М. Процесуальні особливості застосування заходів забезпечення провадження в кримінальних справах та справах про адміністративні правопорушення: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2018. 20 с. **8.** Дроздов О., Дроздова О. Чому порушника ПДР не можна тримати в поліцейському автомобілі // Закон і Бізнес : сайт. URL: https://zib.com.ua/ua/142202-espl_poyasniv_chomu_porushnika_pdr_ne_mozhna_trimati_v_polic.html?fbclid=IwAR2PJpIPInAC7z_OXY5t9_qL-qNpnMCVpG7PG2U9mpKXouoLMPJSRBV6MJg (дата звернення: 06.05.2020)

Надійшла до редколегії 03.06.2020



Sambor M. A. Administrative Detention: Compliance of the Code of Ukraine on Administrative Offenses with Social Needs and the Current State of Keeping Human Rights and Freedoms

The author has studied administrative detention as a measure to ensure proceedings in cases on administrative offenses, its use in documenting administrative offenses and interdependent measures, as well as the use of data obtained as evidence in proceedings in cases on administrative offenses.

One of the effective means of ensuring proceedings in cases on administrative offenses, termination and documentation of administrative offenses is administrative detention, which restricts a number of human rights and freedoms. Administrative detention also essentially occurs, when a person is forced to stay with the authorized person at the crime scene while drawing up a report on administrative offenses or making a decision, because this person can not leave the place without the permission of the authorized official and move in accordance with the chosen route.

It is alleged that administrative detention creates additional guarantees for the rights and freedoms of a person, who is subject to administrative liability, and whose right to freedom of movement and personal inviolability is limited.

We are confident that the offered amendments to the legislation will help to build the sphere of administrative and tort law and its institutions, which will have a positive impact on the legal system and legislation of independent Ukraine, raise the prestige of its legal system in the world and serve as a convincing argument for citizens for the possibility to be the victim of the arbitrariness of authoritative agencies.

Key words: measures of ensuring proceedings, an administrative offense, detention, human rights and freedoms.



УДК 351.741:342.7

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.20>

Андрій Валерійович Танько,

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ

(докторант);



<https://orcid.org/0000-0001-8425-2202>,

e-mail: Tanko1903andrey@gmail.com

СТРАТЕГІЯ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ОНОВЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Наведено результати аналізу нормативно-правової бази та наукових досліджень щодо стратегії кадрової політики Національної поліції України в контексті оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини. Висвітлено сучасні виклики й орієнтири кадрової політики Національної поліції України в умовах загострення соціальних конфліктів. Розкрито сутність поняття «кадрова політика Національної поліції України». Визначено загальні вимоги до компетенцій, повноважень та обов'язків кадрового складу, охарактеризовано основи професійно-етичної поведінки працівників поліцейських підрозділів.

Ключові слова: кадрова політика держави, Національна поліція, адміністративно-правові засади, права, свободи людини.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Загострення викликів і соціальних ризиків сучасного суспільства вимагає нової якості професійно-особистісних компетенцій державних службовців, сформованості в них нового бачення світу в контексті глобальних стратегій і змін, сучасних морально-етичних засад, орієнтованих на демократичні цінності, оволодіння інноваційними правозахисними підходами та поведінковими моделями професійної діяльності, ґрунтованими на принципах децентралізації, поліцентричності, мобільності, інноваційності тощо. Дотримання меж законності, протидія будь-яким корупційним проявам серед особового складу поліції стає сьогодні пріоритетним стратегічним напрямком розвитку кадрового потенціалу органів Національної поліції.

Європейський вибір України, орієнтування всіх її силових структур на демократичну, добросчесну, прозору діяльність зумовили докорінне реформування правоохоронних органів держави, основні орієнтири якого закріплені у Стратегії розвитку органів системи Міністерства

внутрішніх справ України¹ та пов'язані зі встановленням і підтриманням у суспільстві безпечного простору для вільного функціонування та розвитку кожної особистості шляхом упровадження гуманістично спрямованих принципів і пріоритетів внутрішньої політики держави, підтримки позитивного громадського іміджу системи внутрішніх органів, сприяння поступу Української держави у руслі євроінтеграції на основі забезпечення прав усіх членів суспільства на засадах поваги до людської гідності та верховенства права. У зазначеному документі наголошується, що ефективний розвиток суспільства не може відбуватися без створення впливової, сталої, дієвої правоохоронної системи як важливого складника сектора національної безпеки².

У зв'язку з цим приведення кадрової політики органів Національної поліції України у відповідність до кризових реалій життя, потреб населення та сучасних вимог щодо якості поліцейських послуг, узгодження їх із кроками позитивних реформаторських дій держави щодо оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини стає нагальним питанням сьогодення.

Стан дослідження проблеми

Наукові розвідки щодо проблеми посилення кадрового потенціалу органів, які здійснюють правозахисну діяльність в Україні, здійснено у працях таких учених, як В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, О. Безпалова, В. Бесчастний, С. Гусаров, О. Джафарова, В. Заросило, Є. Зозуля, М. Іншин, Д. Калаянов, З. Кісіль, І. Кириченко, А. Клочко, П. Коптєв, Н. Матюхіна, О. Музичук, В. Олуйко, В. Петков, В. Рижих, А. Стародубцев, І. Сурай та ін. Аналізуючи праці вчених, наголосимо, що разом із наявністю певних наукових надбань й позитивних зрушень у діяльності нової поліції питання визначення й наукової оцінки стратегії кадрової політики Національної поліції України в умовах продовження реформаторських дій держави з оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини залишаються гостро актуальними.

Мета і завдання дослідження

Мета статті – охарактеризувати суть та основні орієнтири кадрової політики Національної поліції України у контексті становлення адміністративно-правових засад цього державного інституту в руслі європейської гуманістичної концепції правового захисту.

¹ Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p> (дата звернення: 06.05.2020).

² Там само.

Для конкретизації мети було висунуто такі *завдання* дослідження:

- висвітлити сучасні виклики та настанови щодо кадрової політики Національної поліції України в умовах загострення соціальних конфліктів;
- на основі аналізу нормативного законодавства та наукових джерел уточнити поняття «кадрова політика Національної поліції України»;
- окреслити коло загальних вимог до компетенцій, функцій, прав та обов'язків кадрового складу, а також ступеня відповідальності працівників поліцейських підрозділів у контексті оцінки результативності кадрової політики Національної поліції України.

Наукова новизна дослідження полягає у визначенні суті та магістральної спрямованості кадрової політики Національної поліції України в контексті оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини, узагальненні сучасних викликів й етичних орієнтирів кадрової політики служби поліції та окремих її підрозділів, окресленні кола загальних вимог до компетенцій, функцій, прав та обов'язків кадрового складу, а також ступеня відповідальності працівників поліцейських підрозділів.

Виклад основного матеріалу

П'ятирічний досвід утілення в життя оновленої адміністративно-правової концепції діяльності Національної поліції України, орієнтованої на забезпечення прав і свобод людини, показав, що успішність роботи цієї державної структури багато в чому визначається ефективністю кадрової політики держави й безпосередньо системи правового захисту населення.

Сучасні виклики і випробування, що становлять загрозу безпеці суспільства, обумовлені загостренням гібридних та інформаційно-технологічних небезпек, дією численних демографічно-міграційних, соціально-економічних, політично-правових, соціально-психологічних, техногенно-екологічних та багатьох інших чинників. Їх подолання потребує включення суспільної безпеки у сферу політичних пріоритетів держави, підтримки всім сектором безпеки, зокрема й внутрішніми органами правового захисту, системи негайного реагування на суспільні потреби і виклики сьогодення. Зважаючи на це, основним завданням Міністерства внутрішніх справ України та всіх підрозділів системи внутрішньої безпеки стає підтримка чинників розвитку безпечного суспільного простору, на якому ґрунтується цілісність території України¹.

¹ Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 06.05.2020). Втратив чинність.

Поліція є найбільш видимим проявом державної влади, відповідальною за суспільну безпеку, що має постійно протистояти міжнародним і внутрішнім загрозам, безупинно діяти відповідно до національного та міжнародного права, поважаючи права людини, про що наголошується у Керівництві з демократичних основ поліцейської діяльності, складеному старшим поліцейським радником генерального секретаря Організації з безпеки й співробітництва в Європі¹. Зазначене вище безпосередньо пов'язане з діяльністю кадрового складу Національної поліції й визначає підвищені вимоги до його відбору та професійної підготовки як дієвої сили, здатної забезпечити оновлення адміністративно-правових засад роботи поліції щодо захисту прав і свобод людини.

Слід зазначити, що недосконалість кадрової політики правоохоронних структур держави, що виявлялась у відсутності до недавнього часу дієвих механізмів громадського контролю за діяльністю силових структур, безкарності і непрофесіоналізмі окремих працівників, відсутності суттєвих важелів громадського впливу на незаконні силові дії, мілітаризації та політизації правозахисної сфери, призвела до того, що робота поліції часто сприймається суспільством як чинник обмеження прав і свобод особистості, поле для зловживань та посадових злочинів, осередок безкарності і свавілля².

Характеризуючи Стратегію кадрової політики Національної поліції України у контексті оновлення діяльності цієї державної структури на засадах орієнтування на пріоритетність захисту прав і свобод людини, необхідно зосередитися на уточненні сутності досліджуваної нормативно-правової й адміністративно-організаційної категорії. Як зазначає І. Чухлебов, у науці поняття «кадрова політика» отримало різноманітні тлумачення й визначається як: державна стратегія, що є вираженням загальної волі народу, політичний курс у роботі з кадрами на загальнодержавному рівні, стратегії відбору, підготовки кадрів та підтримання професійного потенціалу людини як важливого державного ресурсу (О. Дьомін, Г. Леліков, В. Сороко); сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, мотивації і стимулювання кадрового потенціалу

¹ Руководство по демократическим основам полицейской деятельности // Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе : офиц. сайт. URL: <https://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true> (дата звернення: 06.05.2020).

² Проекту Закону про поліцію і поліцейську діяльність : від 27.01.2015 № 1692-1 / ініціатори В. В. Чумак, О. І. Сироїд, О. С. Сотник та ін. // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53719 (дата звернення: 06.05.2020).

(І. Бондарь, О. Крушельницька, Д. Мельничук); головний напрямок роботи з кадрами, комплекс принципів, що реалізуються кадровою службою установи та кожного її підрозділу (Є. Маслов) [1, с. 16–17].

Ми погоджуємося з вітчизняними дослідниками, які визначають кадрову політику як складний, багатогранний процес (М. Білинська, В. Сороко, В. Чмига), який включає в себе послідовне здійснення низки законодавчих, організаційно-управлінських, науково-дослідних та інших заходів щодо створення умов для забезпечення досягнення цілей розвитку держави і суспільства в цілому. Вчені уточнюють, що державна кадрова політика є суттєвий чинник підтримки єдності суспільства, забезпечення його сталого розвитку є необхідною умовою регуляції життєдіяльності населення, що реалізується через сукупність соціальних функцій владних інститутів і детермінує конкретні алгоритми і заходи кадрової підтримки докорінної реформаторської перебудови основ державного функціонування, визначаючи рівень досконалості їх втілення у практику [2, с. 17].

Підкреслимо, що основоположним документом, що визначає характер професійних відносин у сфері відбору і впорядкування кадрів до Національної поліції України, є Конституція України¹, де закріплено право доступу громадян до державної служби (ч. 2 ст. 38), обов'язок органів державної влади діяти ґрунтуючись виключно на положеннях Конституції України (ч. 2 ст. 19) та законів України в межах визначених ними компетенцій і засобів.

В Указі Президента України «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки» конкретизовано мету державної кадрової політики – «забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою»².

У чинному Законі України «Про державну службу» відсутній власне сам термін «кадрова політика». Разом з цим ст. 91, що визначає особливості проходження державної служби в окремих державних органах, доповнено ч. 9 згідно із Законом від 19 вересня 2019 р. № 117-IX, де зазначається, що повноваження відповідальних осіб, зокрема керівника державної служби в органах Національної поліції,

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 06.05.2020).

² Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 06.05.2020). Втратив чинність.

в яких передбачено посади державної служби, здійснює керівник відповідного державного органу¹.

Кадрова політика Національної поліції безпосередньо зорієнтована згідно з головними державними нормативами, що визначають процедури і порядок адміністративної діяльності цієї структури. Одним із провідних документів у цьому питанні є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Важливі положення, що регламентують кадрову політику Національної поліції, відображені також у Законі України «Про безоплатну правову допомогу» та інших нормативно-правових документах. Правовий статус роботи з кадрами у межах усієї структури та її окремих підрозділів визначають підзаконні нормативно-правові акти, серед яких: Постанова Кабінету Міністрів України щодо затвердження Положення «Про Національну поліцію» від 28 жовтня 2015 р. № 877, а також накази Міністерства внутрішніх справ України, зокрема: «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції» від 6 листопада 2015 р. № 1376, «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі» від 7 листопада 2015 р. № 1395 тощо.

Характеризуючи стратегію зміни кадрової політики Національної поліції, підкреслимо, що вона формується в руслі реформування Міністерства внутрішніх справ України, яке обіймає одне з керівних місць серед центральних органів державної виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики в різних напрямках, серед яких, окрім створення безпечного середовища, протидії злочинності, дотримання та забезпечення прав людини, забезпечення якості і доступності адміністративних послуг, відзначається й ефективне врядування, прозорість і підзвітність та розвиток кадрового потенціалу і соціальний захист працівників².

Сьогодні Міністерство внутрішніх справ України, відмовившись у керуванні роботою державних органів внутрішніх справ від стигматизованого внутрішньополітичними подіями минулого статусу «силового органу», зробило суттєві кроки до побудови іміджу неполітизованого комплексного адміністративного відомства, що відповідає

¹ Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 06.05.2020).

² Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 № 45/2012 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/2012> (дата звернення: 06.05.2020). Втратив чинність.

стандартам європейського суспільства. Зазначені орієнтири роботи Міністерства в останні роки стали основоположними для подальшого розвитку кадрової політики служби Національної поліції¹.

Створення сприятливого для людини суспільного простору з високим рівнем особистої безпеки, що підтримується ефективною роботою працівників поліції, спрямованою на задоволення потреб членів громади, миттєве і доцільне вирішення їхніх проблем, попередження надзвичайних ситуацій, що становлять особисту чи громадську загрозу, превенцію впливу небезпечних чинників на життя людей та стимулювання активної участі громадян у підтриманні суспільного порядку, визначено стратегічною метою діяльності всіх структурних підрозділів та всіх працівників органів системи Міністерства внутрішніх справ України².

Наголосимо, що на вдосконалення кадрової політики Національної поліції в усіх ланках її ієрархічної структури та в усіх її підрозділах впливає насамперед затвердження адміністративно-правового статусу цієї державної структури, що відбулося в останні роки. Зважаючи на те, що адміністративно-правовий статус правоохоронних органів розглядається у працях дослідників (Д. Катрич [3, с. 33]; О. Безпалова, Д. Горбач [4, с. 36]; І. Васильєв, Т. Мінка [5, с. 10]) як єдність цільового, організаційного, компетенційного складників, що характеризують стан і повноваження цих органів, зазначимо, що, крім магістральної лінії кадрової політики як чинника розвитку органу Національної поліції та його структури, що визначає підпорядкованість, порядок і процедури функціонування структурних підрозділів органу поліції, важливим складником адміністративно-правового статусу є чітке встановлення компетенцій, окреслення завдань, функцій, прав та обов'язків кадрового складу, а також ступеня відповідальності працівників поліцейських підрозділів.

Безпосередньо закріплення основ кадрової політики Національної поліції України як важливого інституту держави відбулося із затвердженням Закону України «Про Національну поліцію», яким його діяльність було скеровано на зміцнення законності, правової культури органу поліції в цілому та його працівників завдяки вдосконаленню підходів до організації правозахисної діяльності, важливим завданням діяльності професійних кадрів служби поліції визначено зміцнення

¹ Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-p> (дата звернення: 06.05.2020).

² Там само.

держави та службової дисципліни, посилення контролю і відповідальності за недбале виконання професійних функцій, зокрема за бездіяльність, зволікання з реалізацією необхідних службових дій [6, с. 123].

Організаційна структура Національної поліції, що визначається Законом України «Про Національну поліцію», поєднує центральний орган управління і територіальні органи поліції. Центральний орган об'єднує різні структурні підрозділи, що безпосередньо виконують накази керівництва, реалізуючи визначені професійні функції та вирішуючи відповідні завдання¹. При цьому, хоча організаційна структура поліції будується за ієрархічним принципом, локальні поліцейські підрозділи, як, власне, і самі працівники поліції, мають доволі широке коло професійних компетенцій щодо підтримання громадського порядку та захисту прав громадян, що підвищує рівень відповідальності і суспільних вимог до їхньої підготовленості щодо взаємодії з населенням.

Характеризуючи реалії кадрової політики Національної поліції України, підкреслимо, що структура територіальних органів у системі центральних управлінь будується у вигляді місцевих відділів поліції, до функцій яких належить управління та організація діяльності відділень поліції [7, с. 29–30]. Така структура затверджується керівником поліції та погоджується з міністром внутрішніх справ України і може відрізнятися у різних регіонах, оскільки визначається, виходячи з потреб населення та зважаючи на можливості державного і місцевого бюджетів.

Слід зазначити, що суттєва трансформація кадрової політики органів внутрішніх справ на місцях, яка відбулася після затвердження у 2015 р. адміністративно-правового статусу нової Національної поліції, була взаємозумовлена проведеною МВС реорганізацією структури територіальних поліцейських підрозділів, їх наближенням до потреб місцевого населення. Із цього приводу вчені (Д. Белов, Ю. Бисага, М. Палінчак) наголошують, що населення малих міст та сіл України (їх нараховується близько 29 тисяч і в них мешкає приблизно 25 мільйонів громадян) має бути переконаним, що за необхідності отримає професійну кваліфіковану допомогу поліції, зважаючи на назрілі проблеми й регіональну специфіку [7, с. 29–30].

Для підтримання суспільної безпеки та задоволення потреби у правовому захисті представників усіх верств населення у складі Національної поліції виокремлено такі підрозділи: патрульна поліція, кримінальна поліція, органи досудового розслідування, поліція

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення [7, с. 29]. У Наказі Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення» наголошується, що діяльність підрозділів ґрунтується на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії з населенням на засадах партнерства, безперервності¹.

Досліджуючи кадрову політику Національної поліції в аспекті встановлення компетенцій, окреслення завдань, повноважень та обов'язків кадрового складу, а також визначення ступеня відповідальності працівників поліцейських підрозділів, важливо наголосити, що згідно з нормами сучасного законодавства Національна поліція, як і окремі її органи та підрозділи, має діяти, виходячи з принципу прозорості. Зазначений принцип детермінує достатній рівень відкритості діяльності поліцейських підрозділів для громадського контролю, державного й міжнародного моніторингу в питаннях дотримання прав людини. Лише на таких засадах права і свободи людини та громадянина України втілюються у практичні можливості самореалізації особистості в соціумі на засадах рівності й недискримінації та стають обмежувальними відносно дій держави, визначаючи грані свободи особистості і її розумного обмеження різними соціальними інституціями державної влади. Щодо відповідальності перед населенням самих владних інституцій, зокрема органів поліції, в законодавчих документах зазначається, що обмеження Національного поліцією прав і свобод людини дозволяється суто на законних засадах, із дотриманням процедур, установлених у найвищих нормативних документах України, лише за вимушеної необхідності і в обсязі, достатньому для виконання завдань поліції.

Для забезпечення цілковитої законності реалізації органами правопорядку владних повноважень відпрацьовані механізми внутрішньовідомчого та зовнішнього контролю. В органах системи Міністерства внутрішніх справ України система контролю багатоступенева, розгалужена. За дії працівників несуть відповідальність як керівники підрозділів, де вони працюють, так і керівництво вищих щаблів. Діють і спеціальні структури – підрозділи штабів та служби внутрішньої безпеки, інспекції з особового складу. Застосовуються різноманітні форми контролю, серед яких – аудити, планові та раптові інспекції, комплексні перевірочні заходи, спрямовані на виявлення існуючих недоліків та

¹ Про затвердження Положення про підрозділи поліції особливого призначення : Наказ МВС України від 04.12.2017 № 987 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1565-17> (дата звернення: 06.05.2020).

обмежень у діяльності підрозділів чи окремих працівників і забезпечення належної допомоги. Такі заходи здійснюються відповідно до чинного законодавства і можуть мати як закритий, так і публічний характер. Зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ також забезпечує їх безкомпромісне реагування на заходи прокурорського контролю, приписи судових інстанцій тощо [8, с. 8].

Суттєві кроки на шляху до встановлення пріоритетності дотримання в діяльності органів поліції прав людини полягають у створенні окремої внутрішньовідомчої системи важелів гарантування громадянам конституційних прав. Так, уведено посаду радника міністра внутрішніх справ з питань дотримання прав людини. У структурі МВС створено управління моніторингу дотримання прав людини, діяльність якого спрямована на систематичне дослідження та моніторинговий аналіз ситуації із захистом громадянських прав в Україні, а також сприяє поліпшенню нормативно-правового забезпечення цієї галузі роботи Міністерства внутрішніх справ України. Працюють громадська рада з питань забезпечення прав людини при Міністерстві та відповідні громадські ради на рівні обласних управлінь. У питаннях моніторингу забезпечення прав і свобод людини результативно діють мобільні групи системи внутрішніх справ [9, с. 5–10].

Працівники Національної поліції України – «центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку»¹, мають будувати свою роботу на принципі «поліція для громади», що передбачає підтримання тісної взаємоактивної і відповідальної комунікації між працівниками поліції та громадянами. Пріоритетність зазначеного принципу в роботі поліції визначається змістом основних функцій цієї правозахисної структури, що полягають у налагодженні тісної співпраці та встановленні довірливої взаємодії з отримувачами поліцейських послуг, підтриманні позитивного іміджу правоохоронних органів [10, с. 162].

Відповідно до цього, представляючи правову структуру, потрібну не лише державі, а й її громадянам, працівники поліції мають спиратися на нові підходи до реалізації професійних завдань і функцій, прагнути залишити у населення позитивні враження від своєї роботи. Для забезпечення такої діяльності необхідно не лише вдосконалити окремі форми і методи взаємодії працівників поліції з людьми, а й докорінно змінити концептуальний підхід до формування адміністративно-правового статусу Національної поліції як нової владної

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

структури, а також забезпечити високий рівень професійної готовності та особистої відповідальності поліцейських.

Із метою формування авторитету та підвищення рівня довіри громадян до служби поліції, прищеплення поліцейським професійних пріоритетів, що забезпечують дотримання професійно-етичних норм поведінки під час виконання службових обов'язків, – відповідальності, чесності, глибокої поваги до прав людини, здатності працювати з громадою на засадах прозорості і відкритості, відповідно до законів України «Про запобігання корупції» (ст. 37) та «Про Національну поліцію» Міністерством внутрішніх справ України було видано Наказ «Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських» від 9 листопада 2016 р. № 1179. У документі репрезентовано комплекс професійно-етичних канонів поведінки поліцейських, дотримання яких сприятиме забезпеченню виконання новою Національною поліцією своєї головної місії – служіння суспільству шляхом захисту прав і свобод людини, опору злочинним діям, підтримання публічної безпеки і порядку на високих морально-етичних засадах та орієнтуючись у професійних діях на загальнолюдські цінності¹.

Значну відповідальність за впровадження у діяльність поліції визначених у Наказі етичних норм покладено на керівників органу (підрозділу) поліції, які мають неухильно протидіяти проявам неетичної поведінки своїх підлеглих, організовуючи діяльність на засадах професійної етики, в тому числі через проведення навчання, інформаційно-роз'яснювальної роботи з основним складом².

У ст. 18 Закону України «Про Національну поліцію»³ та підрозділі II «Основні вимоги до поведінки поліцейського» Наказу «Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських»⁴ наголошується, що, здійснюючи професійні обов'язки, поліцейський має неухильно дотримуватися основних існуючих нормативних настанов: положень Конституції України, законів України й інших державних документів, що визначають адміністративно-правові основи

¹ Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських : Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16> (дата звернення: 06.05.2020).

² Там само.

³ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

⁴ Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських : Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16> (дата звернення: 06.05.2020).

роботи служби поліції, права і обов'язки працівника поліції, закріплені, зокрема, у Присязі поліцейського. До кола професійних вимог до працівника поліції входить неухильне виконання своїх службових обов'язків, недопущення заходів, що виходять за межі наданих особі службових повноважень і перевищують її посадові компетенції, застосування лише правомірних дій, регламентованих Правилами етичної поведінки поліцейських, вирішення завдань відповідними до нормативного законодавства України правовими засобами тощо. Поліцейський повинен гідно виконувати покладені на нього функції й накази керівництва; вшановувати та не порушувати права і свободи громадян, передбачені Конституцією та законами України, міжнародними договорами України. Серед прав людини, які є орієнтирами для правової діяльності поліцейського: право на життя, на повагу до гідності, на свободу та особисту недоторканність, пов'язані з підтримкою цілісності й непорушності особистості; права, що захищають особистий простір людини, – право на недоторканність житла, на володіння своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності; права, що забезпечують самовиявлення особистості в суспільстві, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на свободу світогляду і віросповідання; права, якими гарантується достатній рівень соціального комфорту людини у суспільстві, – право на мирні зібрання, на свободу пересування, вільний вибір місця проживання тощо.

Поліцейські мають надавати допомогу людям, які потрапили у критичну ситуацію, не можуть допомогти собі самі або опинилися у стані, небезпечному для їхнього життя чи здоров'я. Таким фахівцям необхідні медичні навички для надання невідкладної допомоги постраждалим у нещасних випадках, людям, які стали жертвами правопорушень¹. Причому в кожному окремому випадку поліцейський має обирати з переліку професійних дій, передбачених законодавством України, той захід, вживання якого призведе до найменш негативних наслідків для окремої людини і всього населення².

Фахівець має поважати гідність кожного члена суспільства, гуманно та неупереджено ставитися до всіх, незалежно від расової чи національної приналежності, мови, статі, вікової групи, релігійних

¹ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

² Про затвердження правила етичної поведінки поліцейських : Наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16> (дата звернення: 06.05.2020).

поглядів, політичних або інших переконань, майнового стану, статусу, соціального походження, освітнього рівня, місця проживання, сексуальної орієнтації або будь-якої іншої ознаки, захищеної ст. 24 Конституції України. Під час виконання професійних завдань поліцейський має поводитися врівноважено, доброзичливо, щиро, ввічливо, з повагою, викликаючи в населення довіру до дій поліції і готовність до співпраці. Для працівника поліції важливо вміти контролювати свої почуття та емоційні стани, не дозволяючи особистим враженням впливати на прийняття важливих професійних рішень та службову поведінку в цілому¹.

Слід також наголосити, що фахівцю поліцейської служби необхідно вміти дотримуватися конфіденційності, зберігати у таємниці відомості з обмеженим доступом, з якими він ознайомився під час виконання службових обов'язків².

Зазначене переконує в актуальності питання підготовки та перепідготовки кадрів, здатних відповідати професійним вимогам та етичним нормам поліцейської діяльності. Так, В. Соколов [11, с. 201], зважаючи на необхідність кадрового забезпечення виконання завдань підтримання національної безпеки України в сучасних умовах, справедливо підкреслює важливість для системи підготовки фахівців державного управління у сфері національної безпеки завдання адаптації аналітичної компетентності фахівців до провідних трендів глобалізованого світу та глобальних трансформацій простору безпеки.

Висновки

Проведений аналіз нормативно-правової бази та наукових досліджень щодо стратегії кадрової політики Національної поліції України у контексті оновлення адміністративно-правових засад захисту прав і свобод людини дає підстави зробити такі узагальнення:

– на вдосконалення кадрової політики Національної поліції в усіх ланках її ієрархічної структури та в усіх її підрозділах впливає насамперед затвердження адміністративно-правового статусу цієї державної структури, що відбулося в останні роки, орієнтування її діяльності на захист прав і свобод людини як загального державного пріоритету;

– кадрова політика Національної поліції – це багатоаспектний процес, орієнтований на втілення законодавчих, організаційно-управлінських, науково-дослідних та інших засад щодо реалізації магістральної лінії розвитку органу Національної поліції та його структур,

¹ Там само.

² Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 06.05.2020).

упорядкування процедур функціонування структурних підрозділів органу поліції, чіткого встановлення компетенцій, окреслення завдань, функцій, прав та обов'язків кадрового складу, а також ступеня відповідальності працівників поліцейських підрозділів;

– кадрова політика служби поліції реалізується через сукупність соціальних функцій владних інститутів і детермінує вибір стратегії кадрового забезпечення процесу реформування системи внутрішньої безпеки України, професіоналізм реалізації реформ; виступає визначальним чинником збереження та зміцнення цілісності держави, елементом державної регуляції життєдіяльності населення і стратегічно визначається загальною місією Національної поліції, яка полягає у сприянні втіленню державної політики щодо запобігання злочинності та підтримання громадського порядку, захисту прав і свобод людини; неухильному відстоюванні інтересів суспільства та держави, гармонізації їх з потребами громадян; наданні в межах, установлених законом, послуг людям, які їх потребують;

– згідно з нормами сучасного законодавства Національна поліція, як і окремі її органи і підрозділи, має бути прозорою у своїх діях, достатньо відкритою для форм зовнішнього контролю, в тому числі громадського, її працівники мають бути здатними задовольняти вимоги різних категорій населення та груп суспільства у правовому захисті та безпечному середовищі;

– закладені в діяльності працівників поліції етичні принципи визначаються пріоритетністю в роботі цього органу держави служіння інтересам людини, громади і суспільства, у партнерській взаємодії з представниками населення держави та членами територіальних громад на засадах взаємної поваги та врахування всього спектру соціальних потреб і проблем людини, пов'язаних із захистом її прав і свобод, відповідно до чинного законодавства України.

Уважаємо, що в подальшій розробці порушеної проблеми перспективним є дослідження інноваційних методів і форм підготовки та перепідготовки кадрів, здатних відповідати професійним вимогам та етичним нормам поліцейської діяльності щодо захисту прав і свобод людини.

Список бібліографічних посилань: 1. Чухлебов І. О. Правове регулювання забезпечення кадрової політики органу публічної адміністрації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 284 с. **2.** Білинська М. М., Сороко В. М., Чмига В. О. Стратегія державної кадрової політики України: цілі та шляхи реалізації : навч.-метод. матеріали. Київ : НАДУ, 2013. 52 с. **3.** Катрич Д. К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 36 (2). С. 31–35. **4.** Безпалова О. І.,

Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31–38. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1188950>. **5.** Васильєв І. О., Мінка Т. П. Контрольна діяльність штабів ОВС. Дніпропетровськ : ДДУВС, 2010. 260 с. **6.** Кісіль З. Р. Адміністративно-правовий статус працівника міліції як фактор протидії професійній деформації. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2008. № 2. С. 123–126. **7.** Бицага Ю. М., Палінчак М. М., Белов Д. М. Права людини. Ужгород : Ліра, 2003. 164 с. **8.** Гусаров С. М. Захист прав та свобод людини і громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України. *Вісник Академії управління МВС*. 2008. № 4. С. 6–15. **9.** Левченко К. Б. Мобільні групи з моніторингу дотримання прав людини в Україні е! // Мобільні групи з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ : практ. посіб. / Офіс Координатора проектів ОБСЕ в Україні, Харків. нац. ін-т соц. досліджень. Харків : Права людини, 2006. С. 5–10. **10.** Любова Н. О. Діяльність поліції щодо повернення довіри населення та налагодження зв'язків з громадськістю // Актуальні проблеми охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в сучасних умовах : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 20 листоп. 2015 р.) / МВС України, Дніпропетровськ. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. С. 162–165. **11.** Соколов В. А. Модернізація парадигми аналітичної компетентності фахівців державного управління у сфері національної безпеки України // Інституційне забезпечення кадрової політики у державному управлінні: становлення та розвиток : матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 29 трав. 2015 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, А. І. Семенченка, С. В. Загороднюка. Київ : НАДУ, 2015. С. 201–202.

Надійшла до редколегії 12.05.2020



Tanko A. V. Personnel Policy Strategy of the National Police of Ukraine in the Context of Updating Administrative and Legal Principles of Protecting Human Rights and Freedoms

The author of the article presents the results of the legal and scientific researches analysis of the personnel policy strategy of the National Police of Ukraine in the context of updating administrative and legal principles of protecting human rights and freedoms.

The modern challenges and directions of the personnel policy of the National Police of Ukraine in the conditions of social conflicts escalation are determined. It is stated that the improvement of the personnel policy of the National Police in all stages of its hierarchical structure and all its units has recently influenced, first of all, on the administrative and legal

status of this state structure, focusing its activities on human rights and freedoms protection as a general state priority.

The concept of “personnel policy” of the National Police of Ukraine is considered as a multidimensional process. It is focused on the implementation of legislative, organizational, administrative, research and other bases for the implementation of the main developing issue of the National Police and its structures; the regulation of procedures of structural units functioning and the police department competencies; defining the tasks, functions, rights, and responsibilities of personnel, as well as the responsibility level of police officers. It is determined that the personnel policy of the National Police is implemented through the totality of social functions of governmental institutions and determines the ways and means of provided reforms and the professionalism of their implementation. It is an important factor of the state integrity strengthening and the element of state regulation of the population lives and strategically determined by the general mission of the National Police. It involves promoting the implementation of state policy in the field of combating crime and ensuring public order, the realization of human rights and freedoms, interests of society and the state, the maintenance of public safety and the provision of services to persons in need within the limits of legislation.

It is characterized by the general requirements for the competencies, functions, rights, and responsibilities of the personnel, as well as the responsibility level of police officers. According to the modern legislation, the National Police, as well as its separate units should be transparent in their actions, open enough for external control, including public control, its staff should be able to meet the needs of all segments of the population and structures of society in legal protection and maintaining security.

It is proved that the ethical principles of the police officers’ activities are determined by the priority in serving the needs of individual citizens and society in the whole, by close cooperation and interaction with the population, territorial communities and public associations based on partnership and aimed at satisfying their needs, following the current legislation of Ukraine.

It is determined that the perspective direction of the studied issue is the development of innovative methods and forms of training and advanced training of personnel capable to meet the professional requirements and ethical standards of policing.

Key words: personnel policy strategy, National Police, administrative and legal principles, human rights and freedoms.




УДК 342.924:349.418

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.21>


Владислав Іванович Теремецький,

*доктор юридичних наук, доцент,
Тернопільський національний економічний університет,
кафедра цивільного права і процесу (професор);*

 <https://orcid.org/0000-0002-2667-5167>,
e-mail: vladvokat333@ukr.net;

Ярослав Володимирович Журавель,

*кандидат юридичних наук, доцент,
Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ),
юридичний факультет (декан);*

 <https://orcid.org/0000-0001-8508-5530>,
e-mail: dean_lf@socosvita.kiev.ua

**ЗДІЙСНЕННЯ РЕЄСТРАЦІЙНИХ ДІЙ ЯК ПРОЯВ ПРАВОВОЇ
ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Установлено відсутність єдиного підходу до визначення здійснення реєстраційних дій у контексті реалізації правових форм суб'єктами публічного адміністрування. Зроблено висновок, що здійснення реєстраційних дій як прояв правової форми публічного адміністрування передбачає офіційне визнання шляхом засвідчення державою певного факту, що має юридичні наслідки, та/або з метою забезпечення реалізації певних прав особою. З'ясовано, що результатом цих дій виступають акт – волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування (рішення) або реєстраційна дія.

Ключові слова: реєстраційні дії, форма публічного адміністрування, державна реєстрація, публічне адміністрування, законодавство, адміністративні послуги, державний реєстр.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Дослідження форм публічного адміністрування дозволяє окреслити правильне розуміння категорії публічного адміністрування та з'ясувати її відмінності від державного управління. Водночас визначення змісту та ознак окремих видів цих форм, невід'ємною складовою яких є здійснення реєстраційних дій, дозволяє визначити проблемні аспекти практичної реалізації публічного адміністрування та його ефективність. Останнім часом для України реформування сфери державної реєстрації є актуальним процесом з орієнтацією на приведення законодавства у відповідність до стандартів ЄС, делегування відповідних функцій до недержавних інституцій, вирішення питань

забезпечення її відкритості та прозорості, оптимізацію обсягу процедурних дій та кількості необхідних для державної реєстрації документів, захист прав отримувачів відповідних адміністративних послуг тощо. Крім того, реєстраційні дії становлять науковий інтерес, оскільки є пов'язаними з безпосереднім функціонуванням суб'єктів публічного адміністрування як «сервісних служб», а отже, визначення суті та ознак здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування вбачається своєчасним та доцільним.

Стан дослідження проблеми

Питання форм публічного адміністрування та їх класифікації досліджувались у працях таких науковців, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Коваленко, Т. О. Коломoeць, В. К. Колпаков та ін. Останнім часом було написано низку фундаментальних наукових праць, у яких приділено увагу змісту правових форм публічного адміністрування в окремих сферах. До їх переліку можна віднести дисертаційні дослідження І. П. Яковлєва («Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі», 2016 р.) [1], А. Л. Вітко («Публічне адміністрування у сфері забезпечення енергетичної безпеки держави», 2018 р.) [2], А. П. Котяш («Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб», 2017 р.) [3]. Однак стосовно дослідження реєстраційних дій наукові дослідження мали, ймовірно, описовий та фрагментарний характер, а отже комплексний аналіз питання здійснення реєстраційних дій як прояву форми публічного адміністрування залишився в науковій літературі без належної уваги.

Мета і завдання дослідження

Метою статті є надання на підставі аналізу наукових поглядів та з урахуванням чинного законодавства теоретико-правової характеристики здійснення реєстраційних дій як прояву застосування правової форми публічного адміністрування. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*: визначити стан наукового дослідження здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування, з'ясувати сутність і зміст цього поняття, а також особливості реалізації в сучасних умовах.

Наукова новизна дослідження

У статті на підставі аналізу здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування на сучасному етапі розвитку вітчизняної практики виокремлено основні науково-практичні проблеми, сформульовано нові узагальнення і пропозиції щодо оптимізації таких дій. Зокрема, акцентовано увагу на доцільності приведення національного законодавства у відповідність до стандартів

ЄС, вирішення питань щодо відповідності діяльності публічної адміністрації принципам відкритості та прозорості, оптимізації обсягу процедурних дій і захисту прав отримувачів відповідних адміністративних послуг.

Виклад основного матеріалу

У науковій літературі сутність здійснення реєстраційних дій (провадження державної реєстрації) розуміється по-різному: як вид адміністративної процедури, окремий інститут адміністративного права та законодавства, адміністративна послуга, а також форма публічного адміністрування. Що стосується останнього, то слід виходити із загальновизнаної класифікації форм публічного адміністрування з поділом на правові та неправові, а також належності здійснення реєстраційних дій до правових форм. Правові форми пов'язують з установами і застосуванням норм права [4], використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків, зокрема здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій [5, с. 40]. На думку С. Г. Стеценка, юридично значущі дії – це підзаконні дії органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, що призводять до певних юридичних наслідків, серед яких можна виділити реєстрацію, ліцензування, атестацію, акредитацію тощо [6, с. 166–168]. О. Летнева, розглядаючи державну реєстрацію прав на нерухоме майно, зазначає, що вона як спосіб виконання державою управлінських функцій є механізмом виконання основних і похідних функцій держави. Зокрема, до основних управлінських функцій держави у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, на думку науковця, можна віднести регулятивну (правовстановлюючу) та охоронну, до похідних – облікову, впорядковуючу, превентивну й інформаційну [7, с. 112].

З метою визначення сутності здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування доцільно з'ясувати його особливості на сучасному етапі.

Передусім здійснення реєстраційних дій як спосіб зовнішнього прояву діяльності притаманне не лише органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування і їх посадовим особам, а також державним і приватним нотаріусам. З моменту набуття чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності» від 3 жовтня 2019 р. № 159-IX¹ з переліку суб'єктів, які мають право здійснювати реєстраційні дії,

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності : Закон України від 03.10.2019 № 159-IX // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159-20> (дата звернення: 29.05.2020).

виключено акредитовані суб'єкти (якими виступали, наприклад, комунальні підприємства), що було заходом протидії системному рейдерству та незаконному проведенню реєстраційних дій.

У чинному законодавстві поняття державної реєстрації знайшло своє відображення у законах України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 1 липня 2004 р. № 1952-IV¹, «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV² та пов'язується з офіційним визнанням державою певних юридичних фактів. Термін «визнавати» має значення «вважати дійсним, законним, стверджувати своєю згодою, позитивним ставленням, право на існування кого-, чого-небудь», а «засвідчувати» – «повідомляючи про щось, підтверджувати правдивість, правильність чого-небудь» [8]. Зазначимо, що вчинення таких дій необґрунтовано пов'язувати лише з проведенням обов'язкового обліку відповідних об'єктів. У цьому разі також здійснюється правовий і превентивний контроль, під час якого суб'єкт публічного адміністрування наділяється повноваженнями контролю наявності у суб'єктів, які звернулись за здійсненням реєстраційних дій, відповідного обсягу правосуб'єктності та їх поведінки. Проте суб'єкт публічного адміністрування не має права керувати такою поведінкою. Підтвердженням викладеного є зміст статті 18 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»³, що передбачає обов'язок державного реєстратора визначити обсяг цивільної дієздатності фізичних осіб і цивільної правоздатності та дієздатності юридичних осіб, перевірити повноваження представника фізичної або юридичної особи щодо вчинення дій, спрямованих на набуття, зміну чи припинення речових прав або обтяжень таких прав. Досить цікавий підхід до визначення змісту державної реєстрації права власності визначено практикою Верховного Суду. Так, у Постанові Великої Палати Верховного Суду від 12 березня 2019 р. у справі № 911/3594/17

¹ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення: 29.05.2020).

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 29.05.2020).

³ Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення: 29.05.2020).

указано, що сукупний правовий аналіз зазначених норм свідчить, що реєстрація права власності на нерухоме майно є лише офіційним визнанням права власності з боку держави. Сама собою державна реєстрація права власності за певною особою не є безспірним підтвердженням наявності в цієї особи права власності, але створює спростовану презумпцію права власності такої особи¹. Тим самим, на нашу думку, частково нівелюється правостановляюча (легалізаційна) функція державної реєстрації права власності на нерухоме майно.

У науковій літературі триває дискусія з приводу питання, що має виступати результатом здійснення реєстраційних дій. Його розглядають як дії [9, с. 104], юридичні акти [10, с. 742] або акти-дії, які є інструментами, що застосовуються у процесі функціонування суб'єктів публічної адміністрації [11, с. 12]. Водночас, з точки зору досягнення мети, забезпечити баланс між необхідністю правового захисту особи, яка звертається за реєстраційною дією як адміністративною послугою, та юридичною відповідальністю суб'єкта публічного адміністрування, передбаченою законом, то слід визнати наявність певних складнощів у законотворчій роботі та правозастосуванні, що обумовлюються відсутністю сталого підходу під час надання відповіді на це питання. Розглянемо їх на прикладі державної реєстрації права власності на нерухоме майно. Так, відповідно до ст. 37 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень»² можуть бути оскаржені до суду рішення, дії або бездіяльність державного реєстратора чи суб'єкта державної реєстрації. В аспекті застосування адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг у ст. 166⁻²⁷ КУпАП³ міститься посилання на порушення законодавства у сфері надання адміністративних послуг щодо ухвалення рішення, складання акта, видачі розпорядження або іншого документа суб'єктом надання адміністративної послуги за результатами надання адміністративної

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12.03.2019 : справа № 911/3594/17, провадження № 12-234гс18 // Закон Online : сайт. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/80854690> (дата звернення: 29.05.2020).

² Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1952-15> (дата звернення: 29.05.2020).

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 29.05.2020).

послуги, що не відповідає нормам законодавства у сфері її надання. Отже, виходячи зі змісту цього положення, можна стверджувати, що результатом вчинення реєстраційних дій щодо надання адміністративної послуги виступає документ, який відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII є матеріальним носієм, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі¹. Велика Палата Верховного Суду у постановах від 20 червня 2018 р. у справі № 820/4146/17² та від 18 вересня 2018 р. у справі № 823/235/16³ звернула увагу на можливість оскарження рішення про державну реєстрацію за правилами відповідного судочинства. У подальшому Велика Палата Верховного суду у справі від 20 листопада 2019 р. № 802/1340/18-а⁴ зазначила, що рішення суб'єкта державної реєстрації прав про державну реєстрацію прав із внесенням відповідного запису до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно вичерпує свою дію, тому належним способом захисту права або інтересу позивача у такому разі є не скасування рішення суб'єкта державної реєстрації прав про державну реєстрацію прав, а скасування запису про проведену державну реєстрацію права власності. Ця непослідовність, припускаємо, не найкращим чином впливає на якість правозастосовної практики у відповідній сфері.

Отже, враховуючи викладене, вважаємо за доцільне для визначення результату реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування використовувати конструкцію «адміністративний акт», розуміючи під ним акт-волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування (рішення) або відповідну реєстраційну дію. Таке розуміння пояснюється тим, що на сьогодні у сфері державної реєстрації відбувається поступовий перехід від необхідності видання індивідуальних актів до вчинення юридичних дій, тобто зміна юридичних процедур вплинула на якісні характеристики відповідної правової форми публічного адміністрування. Так, відповідно до статті 91 Цивільного кодексу України цивільна правоздатність юридичної особи виникає з моменту її створення і припиняється з дня

¹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 29.05.2020).

² Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.06.2018 : справа № 820/4146/17.

³ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 18.09.2018 : справа № 823/235/16.

⁴ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20.11.2019 : справа № 802/1340/18-а.

внесення до Єдиного державного реєстру запису про її припинення¹. Утім, згідно із Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань»² виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – виписка) є документом, який формується за результатами проведення реєстраційних дій і містить відомості про проведену реєстраційну дію. Отже, саме реєстраційна дія із внесення відповідних відомостей до державного реєстру призводить у цьому випадку до створення та припинення існування юридичної особи у встановленому законодавством порядку.

Також зауважимо, що здійснення реєстраційних дій обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, що мають різний зміст, та опосередковується змістом діяльності відповідних суб'єктів публічного адміністрування. Варто зазначити, що в реєстрі адміністративних послуг, оприлюдненому на сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, станом на 6 листопада 2019 р. міститься 1 229 адміністративних послуг, значну частину яких пов'язано зі здійсненням реєстраційних дій [12]. Відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI³ 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. При цьому законодавець уникнув відповіді на питання щодо результату адміністративної послуги. У науково-практичному коментарі цього закону наголошується на дискусійності вказаного питання та визначається, що результатом є рішення індивідуальної дії (адміністративний акт), який ухвалюється щодо конкретної особи і породжує, змінює або припиняє її права та/або обов'язки. Це рішення може оформлятися у вигляді певного документа (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу, ліцензія на певний вид господарської діяльності) або ж мати характер реєстраційної дії (реєстрація фізичної особи-підприємця, тобто внесення відповідного

¹ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 29.05.2020).

² Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 29.05.2020).

³ Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 29.05.2020).

запису в Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [13, с. 16–17]. Вважаємо за доцільне доповнити це визначення та зазначити, що адміністративна послуга щодо державної реєстрації являє собою поєднання окремих та самостійних, але залежних між собою владних дій суб'єкта публічної адміністрації, які відбуваються у певній послідовності. Наприклад, дії щодо державної реєстрації заяви про обмеження речового права на майно – це владна дія, яка безпосередньо не породжує юридичні наслідки, державна реєстрація самого обмеження речового права, внаслідок чого державою офіційно визнається зміна обсягу відповідного речового права заявника.

Характеризуючи здійснення реєстраційних дій, що, з одного боку, зумовляє для суб'єктів публічного адміністрування необхідність виступати суб'єктами владних повноважень, що виконують покладені на них завдання та функції, а з іншого – потребує належного правового захисту осіб, які звернулись за вчиненням реєстраційних дій, доцільно наголосити також на дискусійності питання визначення характеру правовідносин, які складаються у сфері державної реєстрації. У разі правильної відповіді можна встановити судову юрисдикцію відповідного спору за участю суб'єктів публічного адміністрування під час здійснення ними реєстраційних дій. У науковій літературі найбільш прийнятною видається теза, що державна реєстрація прав має адміністративно-правове забарвлення і повністю поглинається предметом регулювання адміністративного права. Поясненням цьому є визначення предмета сучасного адміністративного права [7, с. 112]. Важливо також зауважити, що вчинення реєстраційних дій, яке обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, також належить до предмета адміністративного права. Утім, судова практика свідчить, що, з точки зору правового захисту, відповідні відносини можуть мати приватно-правовий або публічно-правовий характер. Як наслідок, якщо йдеться про судове вирішення спорів із суб'єктами публічного адміністрування під час здійснення ними реєстраційних дій, то існує конкуренція між господарським та адміністративним судочинством. Зазначимо, що завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб і прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ст. 2 КАС України¹). Отже, наголос у діяльності адміністративних

¹ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 29.05.2020).

судів України робиться саме на захисті від зловживань суб'єктів владних повноважень, що підтверджується покладенням обов'язку на цих суб'єктів довести правомірність свого рішення, дії чи бездіяльності під час судового розгляду справи (ст. 77 КАС України¹), що не притаманно господарському судочинству. Наразі в науковій літературі неодноразово наголошується на необхідності розробки теоретико-методологічної бази для встановлення і виокремлення юрисдикції адміністративних судів та її розмежування з іншими судами [14; 15, с. 55]. Водночас за відсутності сталої сформованої судової практики простежується неоднозначність у питанні підвідомчості судових справ за участю суб'єктів публічного адміністрування під час здійснення ними реєстраційних дій. У зв'язку з цим доцільно звернути увагу на судову практику Великої Палати Верховного Суду у справах про так звану «подвійну реєстрацію речових прав», у яких, ухвалюючи рішення здійснити реєстраційні дії, суб'єкти публічного адміністрування не перевірили наявності або відсутності суперечностей між заявленим до реєстрації речовими правами та вже зареєстрованими правами інших осіб, що ставало безпосередньою підставою звернення із позовними вимогами до суду. Протягом 2018–2020 рр. Верховний Суд кардинально змінив підхід до вирішення цього питання не на користь адміністративних судів. Зокрема, у Постанові від 30 січня 2020 р. у справі № 1140/2683/18 про оскарження реєстраційних дій приватного нотаріуса, який допустив подвійну реєстрацію права оренди земельної ділянки, що порушила право користування позивача як орендаря земельної ділянки, Велика Палата Верховного Суду зробила висновки щодо розмежування юрисдикцій судів під час вирішення таких спорів. Так, відповідно до позиції Палати, публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. Необхідною ознакою суб'єкта владних повноважень є здійснення ним публічно-владних управлінських функцій. Приватно-правові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового особистого інтересу учасника. Спір має приватно-правовий характер, якщо він обумовлюється порушенням або загрозою порушення, як правило, майнового, приватного права чи інтересу. Таким чином зроблено висновок, що спір, який розглядається, не є спором між учасниками публічно-правових відносин, оскільки відповідач, увалюючи оскаржуване рішення про державну реєстрацію прав на нерухоме майно (право оренди на спірну земельну ділянку), не мав публічно-правових відносин саме з позивачем. Ухвалене відповідачем оскаржуване

¹ Там само.

рішення про державну реєстрацію стосувалось реєстрації прав іншої особи, а не позивача. Визнання протиправним і скасування рішення щодо державної реєстрації права оренди на земельну ділянку за третьою особою є захистом прав позивача на земельну ділянку від їх порушення іншою особою, за якою зареєстровано аналогічне право щодо того ж самого нерухомого майна¹. Убачається, що така позиція Верховного Суду нівелює публічно-правову сутність здійснення реєстраційних дій як правової форми публічного адміністрування. Системний аналіз законодавчо закріпленої компетенції державного реєстратора дозволяє стверджувати, що одним із його обов'язків є встановлення відсутності суперечностей між заявленими та вже зареєстрованими правами на нерухоме майно та їх обтяженнями. З метою перевірки цієї інформації в частині недопущення одночасного існування подвійної державної реєстрації прав державний реєстратор не лише має право, а й повинен запитувати у відповідних органів, які відповідно до чинного на момент оформлення права законодавства проводили таке оформлення, додаткову інформацію, та у разі потреби вимагати подання додаткових документів тощо. Отже, враховуючи викладене, слід зробити висновок про наступ на основоположні права і свободи людини, наявність перепон для належного режиму їх захисту, обмеження можливості в особи звернутися до того суду, в якого є підстави та засоби найбільш ефективно захистити її від свавілля держави та суб'єктів владних повноважень [16].

Висновки

Дослідження дозволяє зробити такі узагальнення та висновки. Здійснення реєстраційних дій як прояву правової форми публічного адміністрування передбачає офіційне визнання шляхом засвідчення державою певного факту, що має юридичні наслідки, та/або для забезпечення реалізації певних прав особою і супроводжується внесенням відповідної інформації до державних реєстрів. Здійснення реєстраційних дій обумовлюється наданням конкретних адміністративних послуг, що мають різні зміст та публічно-правову природу. Водночас, виходячи із судової практики та з точки зору необхідності правового захисту отримувача відповідної адміністративної послуги, відносини, що виникають під час здійснення реєстраційних дій суб'єктами публічного адміністрування, можуть мати приватно-правовий або публічно-правовий характер.

Подальшими перспективними напрямками наукових досліджень мають стати дослідження механізму здійснення реєстраційних дій у

¹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 30.01.2020 : справа № 1140/2683/18.

напрямку впровадження та вдосконалення електронних адміністративних послуг в Україні.

Список бібліографічних посилань: 1. Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с. 2. Вітко А. А. *Публічне адміністрування у сфері забезпечення енергетичної безпеки держави* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 25 с. 3. Котяш Л. П. *Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 17 с. 4. Навроцький О. О. *Основні форми публічного адміністрування прав дитини. Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 9. С. 141–145. 5. Колпаков В. К. *Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51. 6. Стеценко С. Г. *Адміністративне право України* : навч. посіб. Київ : Атіка, 2007. 624 с. 7. Летнева О. *Публічно-правова сутність державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 111–120. 8. *Словник української мови* : в 11 т. / ред.: І. К. Білодід ; Ін-т мовознавства АН УРСР. Київ : Наук. думка, 1970. Т. 1: А–В. 799 с. 9. Рябко А. И. *Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории)* : монография. Ростов н/Д. : РЮИ МВД России, 1999. 352 с. 10. Тихомирова А. В., Тихомиров М. Ю. *Юридическая энциклопедия*. 5-е изд., доп. и перераб. М. : Юринформцентр, 2006. 971 с. 11. Пате-рило І. В. *Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 31 (3). С. 10–14. 12. *Реєстр адміністративних послуг* // Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. 06.11.2019. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=dd379529-216f-4dda-812b-6fc467b03cd3&title=RestrAdministrativnihPoslug> (дата звернення: 29.05.2020). 13. *Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги»* / за заг. ред. В. П. Тимошука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с. 14. Сідей Я. Я. *Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196–200. 15. Мельник Р. С. *Ще раз про сутність та ознаки публічно-правових відносин. Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 55–64. 16. Кучерявенко М., Смичок Є. *Практика Верховного суду – «перемога» чи колапс?* // *Юридичний Вісник України* : сайт. 10.01.2019. URL: <https://yv.u.com.ua/praktyka-velykoj-palaty-verhovnogo-sudu-peremoga-chy-kolaps> (дата звернення: 29.05.2020).

Надійшла до редколегії 03.06.2020



Teremetskyi V. I., Zhuravel Ya. V. Implementation of Registration Actions as Manifestation of the Legal Form of Public Administration

The issue of carrying out registration actions as a manifestation of the legal form of public administration at the present stage of development of national practice has been analyzed. The level of scientific developments in this area has been clarified and the lack of a unified approach to determining the implementation of registration actions in the context of the realization of legal forms by public administration entities has been emphasized, which leads to difficulties in law-enforcement. It has been concluded that the implementation of registration actions as a manifestation of the legal form of public administration involves official recognition of a certain fact by the state certifying that has legal consequences, and / or in order to ensure the exercise of certain rights by individuals. It has been found out that the result of these actions is the act – the expression of the will of the subject of public administration (decision) or registration actions. It has been substantiated that legal and preventive control is carried out during registration actions, where the subject of public administration has the right to check the scope of legal personality and their behavior of the subjects who applied for registration actions.

The implementation of registration actions in the context of providing administrative services with different content and public legal nature has been studied. The issues of the nature of legal relations formed during the implementation of registration actions between the recipients of relevant administrative services and public administration entities have been studied.

The author has emphasized problematic issues of delimitation of jurisdictions during the resolution of disputes by courts, which arise during the provision of administrative services for the implementation of registration actions. It has been concluded that relations arising during the implementation of registration actions between the subjects of public administration from the point of view of legal protection of the recipient of the relevant administrative service, may be of private or public legal nature.

Key words: registration actions, form of public administration, state registration, public administration, legislation, administrative services, State Register.



УДК 342.9:661.12(615.2)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.22>

Олексій Сергійович Ховпун,

кандидат юридичних наук, доцент,
Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ),
кафедра кримінального права, процесу
та криміналістики (завідувач);



<https://orcid.org/0000-0002-5753-966X>,

e-mail: khovpun3322@gmail.com

**ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ І ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД
У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ СФЕРІ: ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ**

Розглянуто сутність та зміст державного контролю і державного нагляду у фармацевтичній сфері. Проаналізовано наукові погляди щодо розуміння державного контролю і державного нагляду й положення нормативно-правових актів, де вживаються ці два поняття. Доведено, що за своїм змістом державний контроль і державний нагляд є не тотожними, мають різний зміст, завдання та цілі. Обґрунтовано необхідність розмежування державного контролю і державного нагляду у фармацевтичній сфері.

Ключові слова: державний контроль, державний нагляд, лікарські засоби, фармацевтична сфера.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Виробництво та ефективне використання лікарських засобів відіграє важливу роль у реалізації невід’ємного і непорушного права кожної людини на охорону здоров’я. Водночас здійснення державного контролю і державного нагляду у фармацевтичній діяльності набуває неабиякої актуальності, адже поширення фальсифікованих та підроблених лікарських засобів становить глобальну загрозу для здоров’я населення, може завдати значної шкоди здоров’ю людини та призвести до смерті. Зважаючи на значний ризик таких діянь, існує необхідність у подальшому вдосконаленні здійснення контрольно-наглядових повноважень органами державної влади у фармацевтичній сфері, оскільки держава відповідальна перед своїми громадянами за рівень здоров’я й має вживати заходи для доступу до основних лікарських засобів, попередження і зниження захворюваності, інвалідності та смертності.

Стан дослідження проблеми

Питання контролю і нагляду в різних сферах життєдіяльності досліджувалися у працях багатьох вітчизняних учених. Так, В. М. Гарашук розглядав теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в

державному управлінні [1], С. С. Вітвіцький – контроль як гарантію законності діяльності публічної адміністрації [2], В. І. Теремецький – співвідношення контролю і нагляду у сфері податкових правовідносин [3], А. В. Мельник – адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства [4]. Крім того, окремі аспекти контролю і нагляду у фармації розглянуто у працях Н. В. Волк «Адміністративно-правове регулювання діяльності фармацевтичної галузі України (2018 р.) [5] і О. Г. Стрельченко «Публічне адміністрування у сфері обігу лікарських засобів» (2019 р.) [6], де запропоновано вдосконалити класифікацію публічного контролю фармацевтичної галузі на контроль (нагляд), який здійснюється під час: виробництва; реєстрації; зберігання; перевезення; реалізації; утилізації та знищення; цінового регулювання лікарських засобів; проведення атестації фармацевтичних та медичних працівників, і сформульовано авторські дефініції контролю й нагляду у сфері обігу лікарських засобів відповідно [5; 6]. Утім, чимало питань законодавчого розмежування державного контролю та державного нагляду залишаються не вирішеними.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає в дослідженні державного контролю й державного нагляду у фармацевтичній сфері та обґрунтуванні необхідності розмежування цих двох понять на нормативно-правовому рівні.

Для досягнення мети визначено такі *завдання*: проаналізувати думки вчених та положення нормативно-правових актів, що регулюють відносини у фармацевтичній сфері, обґрунтувати необхідність врегулювання розмежування понять «державний контроль» і «державний нагляд» на законодавчому рівні, надати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства.

Наукова новизна дослідження

У статті на підставі аналізу думок учених та нормативно-правових актів, що регулюють відносини у фармацевтичній сфері, сформульовано нові узагальнення і пропозиції щодо розмежування понять «державний контроль» та «державний нагляд» у фармацевтичній сфері. Зроблено висновок, що за своїм змістом поняття «державний контроль» і «державний нагляд» не є тотожними, мають різний зміст, завдання і цілі.

Науково доведено, що державний нагляд у фармацевтичній сфері являє собою сукупність дій і заходів, спрямованих на спостереження та збір інформації про відповідність вимогам, нормам і стандартам діяльності суб'єктів підприємницької діяльності у фармацевтичній сфері. Саме за результатами державного нагляду може проводитися державний контроль, під яким необхідно розуміти сукупність дій і заходів, спрямованих на забезпечення законності та дисципліни на

всіх етапах виробництва й реалізації лікарських засобів, недопущення відхилень і приведення у відповідність до чинного законодавства України та притягнення винних осіб до відповідальності.

Виклад основного матеріалу

Фармацевтична діяльність в Україні розвивається динамічно і сьогодні налічує 113 суб'єктів господарської діяльності, які займаються промисловим виробництвом лікарських засобів у 208 місцях провадження діяльності, 401 суб'єкт підприємницької діяльності, що здійснюють оптову торгівлю лікарськими засобами у 458 місцях провадження діяльності, та 6 455 суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюють роздрібну торгівлю лікарських засобів у 21 884 місцях провадження діяльності [7].

Згідно з дослідженнями ВООЗ приблизно 1 на 10 медичних препаратів, що розповсюджуються в країнах з низьким і середнім рівнем доходу, є підробленим або фальсифікованим [8]. Саме підроблені та фальсифіковані лікарські засоби є глобальною проблемою у сфері охорони здоров'я. Нерідко їх маскують під справжню фармацевтичну продукцію, такі лікарські засоби містять інгредієнти поганої або токсичної якості або неправильне дозування і є результатом порушення правил, законодавства, відсутності дієвого державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності. Як наслідок, такі підроблені і фальсифіковані лікарські засоби не перевіряються належним чином на якість, безпеку й ефективність та становлять реальну небезпеку для життя і здоров'я людей.

Саме тоді, коли країни світу продовжують докладати зусилля на боротьбу з підробленими та фальсифікованими лікарськими засобами за допомогою законодавства і розробки комплексної стратегії здійснення державного контролю й нагляду як на державному, так і на міжнародному рівнях, статистика України свідчить, що в нас трапляються лише поодинокі порушення. Зокрема, відповідно до звіту Офісу генерального прокурора за 2019 рік в Єдиному реєстрі повідомлень про кримінальні правопорушення обліковано 26 кримінальних правопорушень за злочинами, передбаченими ст. 321-1 КК України, та 3 кримінальні правопорушення за злочинами, передбаченими ст. 321-2 КК України. При цьому лише 2 особам вручено повідомлення про підозру у вчиненні злочинів, передбачених ст. 321-1 КК України, та у цих справах підготовлено обвинувальний висновок [9]. Однак наведені статистичні дані є доказом того, що в Україні не здійснюється належний державний контроль і державний нагляд за фармацевтичною діяльністю, органи державної влади неналежно виконують свої основні завдання й повноваження у фармацевтичній сфері, факти підроблених та фальсифікованих лікарських засобів не виявляють, а в обіг потрапляють неякісні лікарські засоби, що

призводять до погіршення стану здоров'я людини, скорочення тривалості життя і смерті.

Незважаючи на те, що суб'єкти підприємницької діяльності, які займаються виробництвом, оптовою та роздрібною торгівлею лікарськими засобами, мають право здійснювати свою діяльність без обмежень та в межах чинного законодавства, забезпечення законності й дисципліни в діяльності таких суб'єктів підприємницької діяльності досягається саме здійсненням дієвого державного контролю і державного нагляду.

У сучасній адміністративній науці не існує єдиного розуміння понять «контроль» і «нагляд». Крім того, сформовано декілька поглядів щодо їх співвідношення. Так, одні науковці вказані поняття вживають як синоніми [10, с. 86; 11, с. 165], інші звертають увагу на необхідність їх розмежування [12, с. 258; 1, с. 82; 13, с. 181].

У загальному сенсі під поняттям «контроль» розуміють перевірку, спостереження за чим-небудь з метою перевірки, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [14, с. 471; 15, с. 451; 16, с. 271], а під поняттям «нагляд» розуміють дію за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку, що означає пильнувати, стежити за кимось, чимось для перевірки, забезпечення порядку [17, с. 49; 18, с. 503; 15, с. 555].

Зокрема, В. М. Гаращук зазначає, що «за змістовим навантаженням значення слів “нагляд” і “контроль” є однаковим, вони мають єдину мету щодо забезпечення законності та дисципліни у державному управлінні» [1, с. 78–79]. Однак основною відмінністю між контролем і наглядом є те, що контроль здійснюється повсякденно та безперервно й полягає у спостереженні за діяльністю певного об'єкта контролю, щоб отримати інформацію про таку діяльність з точки зору дотримання правових норм. У разі встановлення причин та умов, що лежать в основі порушень вимог правових норм, контролюючий орган має право втрутитися в оперативну діяльність такого суб'єкта із правом застосування до нього заходів щодо попередження правопорушень та притягнення до юридичної відповідальності [13, с. 108]. Під час контролю орган державної влади може втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта, що дає змогу не тільки виявляти та запобігти помилкам і недолікам, а й вжити заходів щодо запобігання й усунення порушень законності та дисципліни, виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні законності й дисципліни [19, с. 95–96]. Не основуючись на відносинах влади й підпорядкування, нагляд спрямовується не на перевірку роботи установ, а на перевірку дотримання і виконання правових розпоряджень. Для контролю дотримання законності – лише один з його аспектів [3, с. 322].

Ще однією ознакою, яка дозволяє відмежувати контрольні заходи від наглядових, є ознака ініціативності. Так, іманентною характеристикою контрольної діяльності є необхідність здійснення періодичного керуючого впливу, адекватного відхиленням від намічених проміжних станів системи. Саме під час контролю встановлюють стандарти, зіставляють з ними реальні результати, а також вживають необхідні коригуючі заходи з метою попередження або зменшення відхилення від поставлених цілей [20, с. 339; 1, с. 78–79]. Для того, щоб мати точну й своєчасну інформацію про ці відхилення, керуючий орган повинен або самостійно, за своєю ініціативою, або за допомогою уповноваженого ним органу чи ланки виконувати постійне спостереження за цими відхиленнями і здійснювати їх аналіз. У разі виявлення відхилень від поставлених цілей (або в разі використання неналежних способів їх досягнення) вживаються заходи з їх запобігання і притягнення винних до відповідальності. Нагляд же характеризується тим, що наглядовий орган не може виступати ініціатором перевірки – аналіз порушень закону проводиться наглядовим органом лише після отримання інформації, яка свідчить про порушення законності і вимагає вжиття заходів реагування [3, с. 322–323].

Отже, контроль переважно розуміється як складний процес, що утворює сукупність різноманітних дій і заходів, метою якого є вирішення питань щодо ефективності і законності діянь суб'єктів суспільних відносин [21, с. 25]. Водночас нагляд передбачає більш прості дії у формі спостереження, збирання та оформлення інформації. Під час нагляду не передбачений будь-який безпосередній вплив на його об'єкт, а при контролі такий вплив можливий [22, с. 266]. Нагляд виступає як пасивна діяльність, а контроль – активна, зважаючи на наявність чи відсутність правової можливості втручатися в оперативну діяльність підконтрольного (піднаглядного) суб'єкта [2, с. 13–14].

У чинному законодавстві України поняття «контроль» і «нагляд» загалом і у фармацевтичній сфері зокрема переважно ототожнюють, вживають у певному поєднанні, що створює складність визначення, де саме закінчується контроль і починається нагляд [23, с. 42]. Зупинимось на цьому більш детальноше.

У назві Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на перший план ставиться саме державний нагляд, а у ст. 1 цього ж Закону державний нагляд (контроль) розуміється, як «діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів

суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища¹. Однак у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» поняття «контроль» і «нагляд» уже вживаються як окремі два поняття і на першому плані спочатку вживається контроль, а потім – нагляд, зокрема: в Законі йдеться про державний контроль у сфері охорони здоров'я та про державний нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я². У ст. 13 Закону України «Про лікарські засоби» надається трактування поняття «державний контроль якості лікарських засобів», під яким розуміють «сукупність організаційних та правових заходів, спрямованих на додержання суб'єктами господарської діяльності незалежно від форм власності та підпорядкування вимог законодавства щодо забезпечення якості лікарських засобів»³. При цьому трактування поняття «державний нагляд» відсутнє.

Про державний контроль і державний нагляд йдеться також у положеннях про МОЗ України та Держлікслужбу. Саме МОЗ України «забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ... забезпечення населення якісними, ефективними та безпечними лікарськими засобами, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів...»⁴. МОЗ затверджує різні методики, переліки, порядки, правила виробництва, реалізації й здійснення контролю якості лікарських засобів, «веде Державний реєстр лікарських засобів»⁵.

Держлікслужба, реалізуючи державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, здійснює державний контроль за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів під час виробництва та реалізації таких⁶.

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16> (дата звернення: 17.06.2020).

² Основи законодавства України про охорону здоров'я : *Закон України* від 19.11.1992 № 2801-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12> (дата звернення: 17.06.2020).

³ Про лікарські засоби : *Закон України* від 04.04.1996 № 123/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-вр> (дата звернення: 17.06.2020).

⁴ Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 25.03.2015 № 267 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п> (дата звернення: 17.06.2020).

⁵ Там само.

⁶ Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : *Постанова Кабінету Міністрів*

Аналіз основних повноважень цих органів державної влади надав можливість зробити висновок, що здебільшого МОЗ України та Держлікслужба виконують контрольні повноваження, а не наглядові. Саме про державний контроль у сфері фармацевтичної діяльності йдеться в інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини у цій сфері. Зокрема, у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів)¹, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 929, і в Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного контролю якості лікарських засобів»² від 3 лютого 2010 р. № 260 визначено, що Держлікслужба як орган ліцензування здійснює державний контроль за дотриманням ліцензійних умов суб'єктами підприємницької діяльності та державний контроль якості лікарських засобів, використовуючи саме метод перевірки³, тобто із втручанням в оперативну діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

Водночас на підставі аналізу чинного законодавства (в контексті державного нагляду) можна зробити висновок, що МОЗ України здійснює державний нагляд у формі фармаконагляду⁴, а Держлікслужба здійснює лише державний ринковий нагляд у межах сфери своєї відповідальності⁵.

України від 12.08.2015 № 647 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-п> (дата звернення: 17.06.2020).

¹ Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібної торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 929 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/929-2016-п> (дата звернення: 17.06.2020).

² Деякі питання державного контролю якості лікарських засобів : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 03.02.2010 № 260 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/260-2010-п> (дата звернення: 17.06.2020).

³ Про ліцензування видів господарської діяльності : *Закон України* від 02.03.2015 № 222-VII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 17.06.2020).

⁴ Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 25.03.2015 № 267 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-п> (дата звернення: 17.06.2020).

⁵ Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : *Постанова Кабінету Міністрів України* від 12.08.2015 № 647 // БД «Законодавство України» / ВР України.

Відповідно до п. 2 розділу I Порядку здійснення фармаконагляду, затвердженого Наказом МОЗ України від 27 грудня 2006 р. № 898, «фармаконагляд – процес, пов'язаний із виявленням, збором, оцінкою, вивченням та запобіганням виникненню побічних реакцій, несприятливих подій після імунізації/туберкулінодіагностики та будь-яких інших питань, пов'язаних з безпекою та ефективністю застосування лікарських засобів, вакцин, туберкуліну». Метою фармаконагляду є «моніторинг безпеки й ефективності лікарських засобів...», у результаті якого отримується інформація про ризики, побічні реакції лікарських засобів, і саме ці результати стають основою для «розробки заходів для запобігання чи мінімізації ризиків...» та «застосування регуляторних заходів впливу щодо дії реєстраційного посвідчення на лікарський засіб, вакцину, туберкулін у разі необхідності»¹.

У Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» державний ринковий нагляд визначено як «діяльність органів ринкового нагляду з метою забезпечення відповідності продукції встановленим вимогам, а також забезпечення відсутності загроз суспільним інтересам».

Однак Держлікслужба здійснює державний ринковий нагляд не за обігом лікарських засобів, а за «... медичними виробами та допоміжними засобами, активними медичними виробами, що імплантують, медичними виробами для діагностики *in vitro* та їх допоміжними засобами»².

Отже, проведений аналіз чинного законодавства України у фармацевтичній сфері дав можливість зробити висновок, що, незважаючи на використання цих термінів як синонімів у національному законодавстві, за своєю сутністю, змістом, завданнями, суб'єктами, цілями, а також наслідками вони є різними видами діяльності [22, с. 269]. При цьому органи державної влади мають більше контрольних повноважень, ніж наглядових. Таке твердження знаходить своє відображення й у звітах Держлікслужби про підсумки діяльності. Так, у звіті про підсумки діяльності у 2019 році територіальних органів

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/647-2015-п> (дата звернення: 17.06.2020).

¹ Про затвердження Порядку здійснення фармаконагляду : Наказ МОЗ України від 27.12.2006 № 898 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0073-07> (дата звернення: 17.06.2020).

² Про затвердження переліку видів продукції, щодо яких органи державного ринкового нагляду здійснюють державний ринковий нагляд : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2016 № 1069 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2016-п> (дата звернення: 17.06.2020).

Держлікслужби містяться дані саме про кількість планових та позапланових перевірок суб'єктів підприємницької діяльності, які отримали ліцензії на здійснення виробництва, оптову чи роздрібну торгівлю лікарськими засобами, зокрема: Держлікслужба та її територіальні підрозділи провели планові перевірки у 1215 суб'єктів підприємницької діяльності, які мають ліцензії на виготовлення та реалізацію лікарських засобів стосовно дотримання ними вимог законодавства щодо якості лікарських засобів, у результаті яких встановлено порушень у 2 453 суб'єктів підприємницької діяльності, видано 1034 розпорядження/приписи про усунення порушень й складено 432 протоколи про адміністративні правопорушення. Під час позапланових перевірок Держлікслужба та її територіальні органи здійснили 324 перевірки суб'єктів підприємницької діяльності у вищезазначеній сфері, за результатами яких видано 36 розпоряджень/приписів про усунення порушень і складено 30 протоколів про адміністративні правопорушення [7].

Висновки

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що сьогодні в Україні існує нагальна потреба розмежування понять «державний контроль» і «державний нагляд» у чинних нормативно-правових актах. Адже за своїм змістом ці два поняття не є тотожними, мають різний зміст, завдання, цілі. Вважаємо, що державний нагляд у фармацевтичній сфері є сукупністю дій і заходів, спрямованих на спостереження та збір інформації про відповідність вимогам, нормам і стандартам, що регулюють діяльність суб'єктів підприємницької діяльності у фармацевтичній сфері. Саме за результатами державного нагляду може проводитися державний контроль, під яким необхідно розуміти сукупність дій і заходів, спрямованих на забезпечення законності та дисципліни на всіх етапах виробництва й реалізації лікарських засобів, недопущення відхилень і приведення у відповідність до чинного законодавства України та притягнення винних осіб до відповідальності.

Перспективним напрямком подальших досліджень можна вважати аспекти врегулювання діяльності суб'єктів владних повноважень, що здійснюють контрольно-наглядові повноваження у фармацевтичній сфері.

Список бібліографічних посилань: **1.** Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 412 с. **2.** Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 39 с. **3.** Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Діса плюс, 2012. 648 с. **4.** Мельник А. В. Адміністративно-правові засади здійснення нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2019. 23 с.

5. Волк Н. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності фармацевтичної галузі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 20 с. **6.** Стрельченко О. Г. Публічне адміністрування у сфері обігу лікарських засобів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2019. 518 с. **7.** Звіт про підсумки діяльності Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками у 2019 році // Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками : офіц. сайт. 11.02.2020. URL: https://www.dls.gov.ua/activity_results/звіт-пропідсумки-діяльності-державн-2/ (дата звернення: 17.06.2020). **8.** 1 in 10 medical products in developing countries is substandard or falsified // World Health Organization : сайт. 28.11.2017. URL: <https://www.who.int/news-room/detail/28-11-2017-1-in-10-medical-products-in-developing-countries-is-substandard-or-falsified> (дата звернення: 17.06.2020). **9.** Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2019 року // Генеральна прокуратура України : сайт. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820&c=edit&c=fo (дата звернення: 17.06.2020). **10.** Щербина В. С. Державний нагляд (контроль) у сфері господарювання: удосконалення правового регулювання. *Юридична Україна*. 2009. № 11. С. 84–87. **11.** Сергієнко О. В. Особливості правового регулювання системи державного нагляду (контролю) у сфері містобудівної діяльності. *Наше право*. 2015. № 2. С. 165–171. **12.** Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с. **13.** Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2008. 457 с. **14.** Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. Київ : Головна редакція УРЕ, 1974. 775 с. **15.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2003. 1440 с. **16.** Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол. І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1973. Т. 4: І–М. 680 с. **17.** Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол. І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1974. Т. 5: Н–О. 840 с. **18.** Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Харків : Школа, 2009. 1008 с. **19.** Забарний Г. Г., Калюжний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ, 2003. 212 с. **20.** Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с. **21.** Сушинський О. І. Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2003. 36 с. **22.** Книш С. В. Відносини у сфері охорони здоров'я в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Освіта України, 2019. 443 с. **23.** Студеникина М. С. Государственный контроль и применение административной ответственности как формы государственного

регулювання економічними процесами // Административно-правовое регулирование экономических отношений. М. : Юристъ, 2001. С. 41–44.

Надійшла до редколегії 23.06.2020



Khovpun O. S. State Control and State Supervision in the Pharmaceutical Field: Problems of Differentiation

The author of the article has studied the essence and content of state control and state supervision in the pharmaceutical sphere.

The purpose of the article is to study state control and state supervision in the pharmaceutical field and substantiate the need to distinguish between these two concepts at the regulatory level.

The methodological basis of the article is a set of general scientific and special research methods. In particular, the logical and semantic method has assisted to identify shortcomings in the current legislation of Ukraine on the use of the terms of “state control” and “state supervision” in the pharmaceutical field.

Analyzed scientific views on the understanding of state control and state supervision and the provisions of regulatory acts, where these two concepts are used, allowed us to conclude that Ukraine has currently an urgent need to distinguish between the concepts of “state control” and “state supervision” within current regulatory acts. After all, these two concepts in their content are not identical, have different meanings, objectives, goals. The necessity of differentiation between the state control and state supervision in the pharmaceutical sphere has been substantiated.

It has been offered to understand state supervision in the pharmaceutical sector as a set of actions and measures aimed at monitoring and collecting information on compliance with the requirements, norms and standards regulating the activities of business entities in the pharmaceutical sector. Based on the results of the state supervision one can carry out state control, which should be understood as a set of actions and measures aimed at ensuring legality and discipline at all stages of production and sale of medicinal products, prevention of deviations and bringing into line with current legislation of Ukraine, as well as prosecuting guilty party.

It has been emphasized that a perspective area of further research is various aspects of regulating the activities of subjects of authoritative power exercising control and supervisory powers in the pharmaceutical field.

Key words: state control, state supervision, medicinal products, pharmaceutical sphere.



Володимир Валентинович Чумак,

доктор юридичних наук, доцент,
Харківський національний університет внутрішніх справ,
відділ організації наукової роботи (т.в.о. начальника),
член редколегії збірника наукових праць «Вісник Харківського
національного університету внутрішніх справ»
(відповідальний секретар);

 <https://orcid.org/0000-0002-6171-2250>,
e-mail: v.v.chumak@ukr.net

**РОЛЬ І МІСЦЕ ВИЩИХ СПЕЦІАЛІЗОВАНИХ СУДІВ У СИСТЕМІ
СУДОУСТРОЮ УКРАЇНИ**

Досліджено та визначено роль і місце вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України. Вивчено такі основні категорії, як «система судоустрою України», «судоустрій», «судова система», «судова влада». Установлено систему судоустрою України. Охарактеризовано нормативно-правову базу функціонування вищих спеціалізованих судів України. Надано авторське визначення категорій «система судоустрою України» та «судова влада України».

Ключові слова: роль, місце, значення, вищі спеціалізовані суди, судова влада, система судоустрою України.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Судова реформа 2016 р. в Україні повернула трирівневу судову систему, оскільки скасування чотирирівневої судової системи було вимогою Венеціанської комісії, яка у своїх висновках № 588/2010 і № 722/2013 неодноразово висловлювала сумніви з приводу доцільності існування в нашій державі чотирирівневої судової системи та попереджала про можливість численних і складних юрисдикційних колізій під час здійснення правосуддя [1].

Повернення до трирівневої системи судоустрою України означувало ліквідацію та повернення Верховному Суду України функцій здійснення правосуддя як суду касаційної інстанції. Водночас реформа принесла не лише численні кадрові зміни, переатестацію суддів та реорганізацію судів загальної юрисдикції, а й створення нових вищих спеціалізованих судів України як судів першої та апеляційної інстанцій. Відповідно, наразі актуалізуються питання щодо визначення ролі та місця нових вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України.

Стан дослідження проблеми

Питання визначення системи судоустрою України, його організації та функціонування досліджували у своїх наукових працях такі науковці, як В. І. Андрейцев, В. Городовенко, А. А. Іванишук, М. І. Карпа, Н. Д. Квасневська, М. В. Косюга, В. В. Кривенко, Р. О. Куйбіда, І. Є. Марочкін, В. В. Молдован, Л. М. Москович, І. В. Музика, І. В. Назаров, М. А. Погорецький, С. П. Погребняк, С. В. Прилуцький, Д. М. Притика, О. М. Резнік, М. В. Руденко, В. С. Смородинський, О. В. Старчук, О. В. Стовба, М. М. Суховій, О. А. Улютіна, М. А. Фомина, О. З. Хотинська-Нор, О. П. Шайтуро та ін. Проте наразі мало дослідженою залишається проблематика визначення ролі та місця вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у визначенні ролі та місця вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України. Відповідно до зазначеної мети наукового дослідження поставлено такі *завдання*: дослідити систему судоустрою України, дати визначення понять «система судоустрою України» та «судова влада України», встановити місце вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України, охарактеризувати роль вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою.

Наукова новизна дослідження

На підставі аналізу чинного законодавства України і наукових поглядів щодо визначення сутності системи судоустрою України визначено місце та роль вищих спеціалізованих судів у системі судоустрою України.

Виклад основного матеріалу

Конституція України закріпила, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (ст. 124)¹. Відповідно, вони відіграють в Україні ключову роль у механізмі забезпечення права людини та громадянина на справедливий суд і здійснення правосуддя. Як уже було зазначено, реформа судоустрою 2016 р. повернула Україну до трирівневої системи судоустрою та зумовила низку структурних змін для судів загальної юрисдикції та вищих спеціалізованих судів України, адже, як слушно вказує О. А. Улютіна, з ухваленням Закону України «Про судоустрій і статус суддів», що суттєво змінив ситуацію у сфері здійснення правосуддя, розпочався важливий етап становлення системи судоустрою в Україні. Водночас невирішеною залишалася низка питань, зокрема щодо вдосконалення процедури створення, реорганізації та ліквідації судів, оптимізації інстанційної будови

¹ Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 01.06.2020).

системи судоустрою, оскільки до цього існувала чотирьохрівнева система, доступності правосуддя тощо [2, с. 124]. При цьому Основним Законом закріплено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом. Суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Верховний Суд визнається найвищим судом у системі судоустрою України. Указується, що відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Створення надзвичайних та особливих судів не допускається (ст. 125 Конституції України)¹.

Перед тим як розпочати аналіз функціонування судової системи України та визначити в ній роль і місце вищих спеціалізованих судів, вбачаємо доцільним визначитися із розумінням таких основних понять, як «система судоустрою України», «судоустрій», «судова система» та «судова влада», що є визначальними для повноцінного розуміння сутності організаційної будови судів в Україні.

У першу чергу слід відзначити, що поняття «система» відповідно до «Великого тлумачного словника сучасної української мови» означає: 1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; 2) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням; 3) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин тощо [3, с. 891]. Тобто система – це сукупність елементів, певним чином пов'язаних і взаємодіючих між собою для виконання заданих цільових функцій [4, с. 11].

Щодо визначення поняття «система судоустрою України» слід відзначити, що останнє ототожнюється з поняттям «судоустрій», яке досить часто можна зустріти в чинних нормативно-правових актах України, проте воно ще не знайшло свого законодавчого закріплення. Окремі дослідники та науковці розуміють під поняттям «судоустрій» сукупність норм, що визначають основоположні засади організації та діяльності, завдання, внутрішню будову та компетенцію судів і притримуються до них органів (третейські суди, арбітражі), а також безпосередньо систему судів держави та систему органів, створених для обслуговування цієї системи [5, с. 68]. Л. М. Москвич характеризує поняття «судоустрій» як організаційне оформлення (організаційну будову) судової системи [6, с. 25]. У свою чергу, дослідник І. Шихата визначає поняття «судоустрій» як сукупність норм, якими

¹ Там само.

встановлюються завдання, принципи організації та діяльності судів, їх структура й компетенція [7, с. 65]. А ось дослідники Р. О. Куйбіда та Д. М. Притика взагалі ототожнюють поняття «судоустрій» та «судова система», під якою пропонують розуміти сукупність судів, органів та установ, що їх обслуговують [8, с. 6; 9, с. 76]. На наш погляд, ототожнювати зазначені поняття не доцільно, оскільки категорія «судоустрій» є більш широкою, ніж «судова система», та охоплює останню.

Що стосується визначення категорії «судова система», то з цього приводу єдності серед науковців немає. Так, І. В. Назаров вважає, що судова система – це система спеціальних державних органів, судів, що є носіями судової влади, створених для задоволення потреби в розгляді та вирішенні правових спорів, що виникають; вони мають загальні завдання, принципи організації та діяльності й відповідають рівню соціально-економічного розвитку суспільства [10, с. 11]. На наш погляд, вдалим залишається визначення поняття «судова система», яке пропонує Н. Д. Квасневська. Вона дійшла висновку, що судова система є частиною системи судової влади і в нормативно-правових актах українського законодавства може бути визначена як зовнішньо чи внутрішньо впорядкована, організаційно єдина сукупність усіх судових установ, утворених відповідно до Основного та інших законів держави, на які покладаються виключні повноваження щодо здійснення правосуддя [11, с. 112].

Поняття «судова влада» в переважній більшості також ототожнюється із поняттям судової системи, оскільки вказується, що судова влада є частиною судової системи, де остання – це сукупність взаємопов'язаних між собою структурних елементів.

Таким чином, можна дійти висновку, що «система судоустрою України» – це сукупність усіх ієрархічно побудованих, структурних елементів системи (судів), наділених виключною компетенцією на здійснення правосуддя, побудованих за принципами територіальності та спеціалізації, що визначається законом, та об'єднаних спільними засадами їх організації та діяльності.

У свою чергу, під поняттям «судова влада України» ми пропонуємо розуміти діяльність судів (судової системи) щодо здійснення правосуддя та виконання своїх професійних обов'язків у межах та у спосіб, визначені Конституцією та законами України відповідно до міжнародно-правових актів.

Відповідно до чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» категорії «система судоустрою» та «судоустрій» є тотожними, оскільки розділ II має назву «судоустрій», а ст. 17 вказаного нормативно-правового акта – «система судоустрою України». Так, у Законі вказується, що судоустрій будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. Найвищим судом у системі судоустрою

визнається Верховний Суд України¹. У свою чергу, систему судоустрою складають місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд України. Для розгляду окремих категорій справ відповідно до зазначеного Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди².

Як було вказано раніше, вищі спеціалізовані суди функціонують як суди першої та апеляційної інстанцій з розгляду окремих категорій справ. Такими судами у системі судоустрою України є Вищий суд з питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд³.

У складі вищого спеціалізованого суду можуть утворюватися судові палати для розгляду окремих категорій справ у першій інстанції, а також утворюється апеляційна палата для розгляду справ в апеляційній інстанції. Апеляційна палата вищого спеціалізованого суду діє у його складі на засадах інституційної, організаційної, кадрової та фінансової автономії. Кількість суддів в апеляційній палаті вищого спеціалізованого суду в межах загальної кількості суддів вищого спеціалізованого суду визначає Державна судова адміністрація України за погодженням із Вищою радою правосуддя. Судову палату для розгляду окремих категорій справ у першій інстанції очолює секретар судової палати, який обирається з-поміж суддів відповідної палати строком на три роки, а апеляційну палату очолює голова палати, який обирається із суддів цієї палати строком також на три роки⁴.

До повноважень Вищого спеціалізованого суду України віднесено такі:

1) здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції у справах та в порядку, визначених процесуальним законом;

2) аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд;

3) здійснює інші повноваження, визначені законом⁵.

У свою чергу, відповідно до Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» завданням Вищого антикорупційного суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні, а також вирішення

¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 01.06.2020).

² Там само.

³ Там само.

⁴ Там само.

⁵ Там само.

питання про визнання необґрунтованими активів та їх стягнення в дохід держави у випадках, передбачених законом, у порядку цивільного судочинства¹.

Указаний Закон регулює діяльність Вищого антикорупційного суду України й визначає ключові поняття, особливості організації його діяльності, порядок зайняття посади судді, особливості статусу суддів зазначеного Вищого спеціалізованого суду, особливості забезпечення його діяльності тощо.

У свою чергу, щодо нормативно-правового регулювання функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності зазначимо таке: указаний Вищий спеціалізований суд перебуває на стадії свого формування, хоча його створення передбачено Указом Президента України «Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності» від 29 вересня 2017 р.². Водночас слід відзначити, що ця обставина не заважає визначитися із місцем та роллю вищих спеціалізованих судів у системі судустрою України.

Отже, варто наголосити, що роль вищих спеціалізованих судів у системі судустрою України визначається їх правовим статусом, оскільки саме вони покликані функціонувати як суди першої та апеляційної інстанцій і розглядати справи окремих категорій, що впливає із самої назви вищих спеціалізованих судів України. Зокрема, роль вищих спеціалізованих судів у системі судустрою України полягає в їх компетенції та особливостях їх будови.

Місце вищих спеціалізованих судів у системі судустрою України визначається особливостями їх повноважень щодо розгляду та вирішення окремих категорій справ та їх завданнями, визначеними, наприклад, на рівні Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Висновки

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що вищі спеціалізовані суди у системі судустрою України відіграють важливу роль у цілісному механізмі всієї судової системи, оскільки вони наділені виключною компетенцією розглядати та вирішувати по суті справи окремих категорій, а їх діяльність визначається на рівні окремого нормативно-правового акта, який визначає їх правовий статус, а отже й місце в системі судустрою України.

¹ Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 01.06.2020).

² Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності : Указ Президента України від 29.09.2017 № 299/2017 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299/2017> (дата звернення: 01.06.2020).

Таким чином, вищі спеціалізовані суди України в системі судоустрою є важливим елементом у системі здійснення правосуддя і забезпечення прав та основоположних свобод людини і громадянина, адже саме вони є тією інстанцією, яка покликана здійснювати захист законних інтересів громадян в окремих категоріях справ.

Список бібліографічних посилань: **1.** Гвоздецький А. Перехід за правилами. Інтерв'ю Голови Верховного Суду України Ярослава Романюка // Закон і бізнес : сайт. 12.08.2014. URL: https://zib.com.ua/ua/print/97151-perehid_za_pravilami_intervyu_golovi_verhovnogo_sudu_ukraini.html (дата звернення: 01.06.2020). **2.** Улютіна О. А. Тенденції реформування системи судоустрою України з часів незалежності і до сьогодні. *Право. Людина. Довкілля*. 2019. № 4. С. 121–129. **3.** Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с. **4.** Коваленко І. І., Відюк П. І., Гожий О. П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. Миколаїв : Видво МДГУ ім. П. Могили, 2004. 148 с. **5.** Фоміна М. А. До питання розмежування понять «судова система» та «судоустрій». *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 67–69. **6.** Москвич А. М. Напрями оптимізації судоустрою України. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 4 (128). С. 25–31. **7.** Шихата И. Правовая реформа. Теория и практика : учеб. пособие / пер. с англ. ; под. ред. Н. Г. Дорониной. М. : Белье альвы, 1998. 256 с. **8.** Куйбіда Р. О. Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія. Київ : Атіка, 2004. 288 с. **9.** Притика Д. Д. Створення науково обґрунтованої системи правосуддя в Україні – головна мета судової реформи. *Право України*. 2009. № 12. С. 71–84. **10.** Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10. Харків, 2011. 39 с. **11.** Квасневська Н. Д. Поняття судової системи України: сучасний погляд. *Форум права*. 2015. № 5. С. 110–113. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_5_20.pdf (дата звернення: 01.06.2020).

Надійшла до редколегії 23.06.2020



Chumak V. V. Role and Place of Higher Specialized Courts in the Judicial System of Ukraine

The role and place of higher specialized courts in the judicial system of Ukraine have been studied and determined. The author has studied such main categories as “judicial system of Ukraine”, “judiciary”, “judicial system” and “judicial power”. The judicial system of Ukraine has been established. The normative and legal base of functioning of highest specialized courts of Ukraine has been characterized. The author has provided own definition of the categories “judicial system of Ukraine” and “judicial power of Ukraine”.

The author has offered to understand the category of “judicial system of Ukraine” as the totality of all hierarchically structured elements of the system (courts), which are endowed

with exclusive competence to administer justice, built on the principles of territoriality and specialization, are defined by law and united by general principles of their organization and activity.

In turn, the concept of “judicial power of Ukraine” is defined as the activity of courts (judicial system) to administer justice and to perform their professional duties within the limits and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine in accordance with international and legal documents.

It has been determined that highest specialized courts in the judicial system of Ukraine are the Supreme Court on Intellectual Property Issues and the Supreme Anti-Corruption Court.

It has been concluded that highest specialized courts in the judicial system of Ukraine play an important role in the holistic mechanism of the entire judicial system, since they are endowed with exclusive competence to consider and decide cases on the merits of certain categories, and their activities are determined at the level of a separate regulatory act, which determines their legal status, and hence their place in the judicial system of Ukraine.

Key words: role, place, significance, higher specialized courts, judicial system, judicial system of Ukraine.



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

УДК 342.268(477)

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.24>

Дар'я Вікторівна Туренко,

*Харківський національний університет
внутрішніх справ (ад'юнкт)*

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО
І КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
ПРИ ЗАСТОСУВАННІ ПРИМУСОВИХ ЗАХОДІВ МЕДИЧНОГО
ХАРАКТЕРУ**

Доведено, що можливість застосування судом примусових заходів медичного характеру до неосудної особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, регулюється нормами закону про кримінальну відповідальність і положеннями кримінального процесуального законодавства України. Їх реалізація здійснюється у взаємодії матеріального і процесуального права, зокрема в певних формах кримінальної відповідальності та у заходах, що кримінальною відповідальністю не охоплюються, а йменуються кримінально-правовим примусом, а також забезпечується за допомогою окремих процесуальних інститутів. Досліджено наукові позиції окремих учених та представників наукових шкіл із зазначених питань, на підставі яких надано низку власних висновків щодо порушених проблем.

Ключові слова: співвідношення, неосудна особа, суспільно небезпечне діяння, осудна особа, суд, наукова позиція, кримінальна відповідальність, судово-психіатрична експертиза, психічна хвороба, вчинення злочину, покарання, відтермінування покарання, примусове лікування.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Розбудова незалежної, демократичної та правової Української держави останні декілька років набуває дуже стрімких темпів, що зумовлено, насамперед, усвідомленням незворотності європейського та євроатлантичного вибору, прагненням до остаточного утвердження міжнародних та європейських стандартів у сфері забезпечення прав і свобод громадян, спрямуванням діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на служіння як загальнонаціональним, так й інтересам кожної людини. Вищезазначене, безумовно, має ключовий та визначальний вплив також на

процеси, що відбуваються у сферах організації і діяльності органів державної влади, що насамперед вимагає приведення підстав, правил та умов їх функціонування до найкращих світових стандартів [1, с. 8]. Це, на нашу думку, повною мірою стосується й питань удосконалення кримінального, кримінального процесуального та іншого законодавства, у сферу дії якого потрапляє особа, яка вчинила кримінальне правопорушення. Схожої позиції дотримується Ю. В. Баулін, який зазначає, що кримінальне право є динамічною системою кримінально-правових норм, воно постійно змінюється, хоча і не так швидко, як саме кримінальне середовище [2, с. 820], що ми підтримуємо. У свою чергу, на нашу думку, динамічність та вищезазначене стосується повною мірою також і кримінального процесу, оскільки після ухвалення чинного КПК України у 2012 р., який виявився дещо недосконалим, до нього вже внесено понад 580 змін, доповнень та уточнень, що вимагає свого переосмислення, подальших наукових досліджень і удосконалення, а також напрацювання відповідної правозастосовної практики. За визначенням О. О. Юхна, Г. І. Глобенка, Т. Г. Фоміної, питання застосування примусових заходів медичного характеру є актуальним, оскільки міжнародна спільнота здійснює моніторинг цього напрямку, враховуючи певні зловживання влади за часів колишнього СРСР. Так, в Україні кількість осіб, до яких застосовувалися примусові заходи медичного характеру, в останні роки зростає. Це підтверджується статистичними даними, згідно з якими в національні суди нашої країни направлялися клопотання про застосування примусових заходів медичного характеру, зокрема: в 2013 р. їх направлено 1112; в 2013 р. – 940; в 2015 р. – 946; в 2016 р. – 866; в 2017 р. – 1100; в 2018 р. – 1070; за 2019 р. – 281 [3, с. 90–96].

Відповідно до наявної класифікації, що існує у кримінальному праві, заходи кримінально-правового впливу щодо осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, реалізуються у: 1) певних формах кримінальної відповідальності; 2) заходах, що, за загальноприйнятим визначенням учених, кримінальною відповідальністю не охоплюються, а йменуються кримінально-правовим примусом, при цьому цей напрямок продовжує бути дискусійним питанням. Останнє стосується, насамперед, примусових заходів медичного і виховного характеру, що передбачено статтями 94 (зі змінами у 2017 р.) і 105 КК України. Питання з'ясування правової природи примусових заходів медичного і виховного характеру взаємопов'язане з питанням співвідношення таких заходів із: 1) кримінально-правовими відносинами; 2) кримінальною відповідальністю; 3) покаранням [4, с. 128]. Однак до них, на нашу думку, слід додати ще й виключення кримінальної відповідальності та кримінально-правовий примус. Відповідно до розділу IX «Звільнення від кримінальної відповідальності» у

ст. 44–49 КК України примусові заходи медичного характеру не включені як підстави звільнення від кримінальної відповідальності. Водночас у нормах ч. 1 ст. 84 КК України зазначено, що звільняється від покарання особа, яка під час його відбування захворіла на психічну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними. До такої особи можуть застосовуватися примусові заходи медичного характеру відповідно до статей 92–95 (ст. 95 зі змінами від 14 листопада 2017 р. в Законі № 2205-VIII) розділу XIV КК України. За визначенням О. В. Надена, таким чином, між особою, яка вчинила злочин, та державою одночасно складаються два види правовідносин: кримінальні і кримінально-процесуальні. Держава в особі органів дізнання, досудового розслідування і прокуратури отримує повноваження кримінального переслідування особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння [5, с. 27]. Приєднуючись до наукової позиції дослідника, А. В. Головка зазначає, що такі правовідносини інколи в літературі розглядаються як єдині і називаються правовідносинами кримінального переслідування [6, с. 41–51], що ми підтримуємо. Таким чином, указані проблемні питання підлягають окремому дослідженню.

Стан дослідження проблеми

Окрім теоретичні та практичні питання застосування примусових заходів медичного характеру у кримінальному процесі розглядалися у наукових працях С. Е. Абламського, М. І. Бажанова, А. В. Багрій-Шахматова, Ю. В. Бауліна, С. Е. Беклемищева, М. Ш. Буфетова, Г. І. Глобенка, А. В. Головка, Б. Н. Дердюк, О. І. Іванова, М. П. Карпушина, Я. Ю. Кондратьєва, Н. Ф. Кузнецової, В. І. Курляндського, П. С. Матишевського, В. О. Меркулової, О. В. Надена, Г. В. Назаренка, А. В. Наумова, В. В. Сверчкова, Д. С. Слінька, Я. І. Соловій, В. В. Сташиса, Є. М. Стрельцова, М. О. Стручкова, В. Я. Тація, І. І. Чугуннікова, Т. Г. Фоміної, О. О. Юхна, О. О. Ямкової та ін. Після того, як Україна стала незалежною державою, на рівні кандидатських дисертацій порушені у статті питання досліджували С. Л. Шаренко (Харків, 2000 р.); О. О. Ямкова (Одеса, 2004 р.); І. В. Жук (Київ, 2009 р.); Н. Н. Книга (Дніпропетровськ, 2009 р.); Б. Н. Дердюк (Одеса, 2012 р.). Дві з окреслених дисертацій були захищені у сфері кримінального процесу, інші – в галузі кримінального права, однак до набрання чинності КПК України 2012 р. Водночас питання співвідношення кримінального і кримінального процесуального законодавства при застосуванні примусових заходів медичного характеру досліджувалося лише фрагментарно, в основному в розрізі матеріального права. Отже, залишається низка проблемних теоретичних і прикладних питань у цьому напрямку дослідження. Так, не опрацьоване одностайне визначення та залишаються дискусійними питання щодо

належності таких заходів і чіткого відокремлення їх від кримінальної відповідальності та покарання, не закріплено загальноприйнятого розмежування їх та визначення як кримінально-правового примусу, а також мають місце багато інших теоретичних та прикладних питань, що спонукає до подальших наукових пошуків.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є аналіз співвідношення кримінального і кримінального процесуального законодавства у практичній діяльності при можливому застосуванні судом примусових заходів медичного характеру, спрямованих на виконання завдань кримінального провадження відповідно до норм ст. 1 КК України та ст. 2 КПК України. Основними *завданнями* дослідження є визначення та співвідношення особливостей матеріального і процесуального права при застосуванні примусових заходів медичного характеру.

Наукова новизна дослідження

Наукове дослідження має такі елементи новизни:

– *уперше* визначено сучасну тенденцію у кримінальному праві та кримінальному процесі щодо виділення в окремий напрямок досліджень про відмежування понять і сутності «звільнення особи від кримінальної відповідальності» та «покарання» від «виключення кримінальної відповідальності» та тенденцію про наявність та виокремлення при цьому іншого напрямку – «кримінально-правового примусу»;

– *удосконалено* напрямок у кримінальному праві і кримінальному процесі щодо застосування примусових заходів медичного характеру як такий, що не пов'язується з кримінальною відповідальністю.

Виклад основного матеріалу

Розглядаючи генезис співвідношення вказаних заходів із кримінально-правовими відносинами слід підкреслити, що у кримінальному праві на певних історичних етапах була поширена наукова позиція М. П. Карпушина, В. І. Куряндського та інших учених, відповідно до якої неосудна особа не визнавалася суб'єктом кримінально-правових відносин. При цьому вважалося, що норми кримінального права мають регулювати лише ті відносини, що виникають унаслідок злочинного діяння, а дії неосудної особи, навіть якщо вони суспільно небезпечні, не можуть породжувати кримінально-правові відносини [7, с. 216]. Водночас сьогодні більшість дослідників з кримінального права підтримує наукову позицію про те, що норми права не обмежуються нормами, що визначають злочинність та караність діяння, наголошуючи на тому, що вони містять також ознаки діяння, яке не є злочином і яке стосується суспільно небезпечного діяння неосудних осіб. При цьому правові норми застосовуються в межах кримінально-правових відносин. Неосудна особа внаслідок свого психічного

стану є невідповідальною, разом із тим факт вчинення нею суспільно небезпечного діяння є підставою для виникнення певних відносин із державою, які мають правовий характер. Держава повинна забезпечувати захист суспільства від таких діянь шляхом застосування кримінально-правових і медичних заходів примусу до конкретної особи, яка визнана висновком відповідної судово-психіатричної експертизи психічно хворою. Такі відносини стають кримінально-правовими і реалізуються через кримінально-процесуальні механізми. Завершення застосування примусових заходів медичного характеру може бути підставою для припинення кримінально охоронюваних відносин. На питання щодо міри співвідношення примусових заходів медичного та виховного характеру і кримінальної відповідальності вчені не мають однозначної відповіді, що має бути окремим напрямком наукового дослідження. Водночас, як зазначає В. О. Меркулова, з точки зору запобігання злочинності, першочерговими мають бути виправлення та спеціальне попередження як завдання, що виконуються правосуддям стосовно конкретної особи з метою недопущення у подальшому вчинення нових злочинів [4, с. 107].

Таким чином, дискусія про систему, щодо якої можна здійснити класифікацію заходів кримінально-правового переслідування і впливу відносно певної особи, в науці реалізується, з одного боку, за допомогою наукових позицій і прийнятих законодавством форм кримінальної відповідальності, а з іншого – позиціями окремих науковців щодо застосування заходів, що не охоплюються системою кримінальної відповідальності та їх співвідношенням. Вказане сьогодні продовжує бути дискусійним питанням. За визначенням Ю. В. Бауліна, не є кримінально-правовими норми, що регламентують застосування примусових заходів медичного та виховного характеру [8, с. 286], що ми підтримуємо. Питання застосування примусових заходів медичного характеру розглядаються також як кримінально-правові відносини, що реалізуються завдяки положенням кримінального процесуального законодавства. При цьому реалізація прав і обов'язків суб'єктів матеріального кримінально-правового відношення здійснюється в рамках не тільки кримінально-правових, а й кримінально-процесуальних правовідносин і зовні оформлюється у вигляді встановлених КПК України правозастосовних документів [4, с. 96]. На нашу думку, до вказаного слід додати, що до них належать рішення судових інстанцій, винесення яких є їх прерогативою в питаннях щодо застосування примусових заходів медичного характеру.

За визначенням І. І. Чугуннікова та інших учених, за своєю юридичною природою такі правові відносини мають схожі ознаки з відносинами «державна-неосудний», що дозволяє розглядати їх в одній класифікаційній групі з примусовими заходами як медичного, так і виховного характеру. При цьому вчений зробив висновок, що поряд

із правовідносинами кримінальної відповідальності ще самостійно існує такий вид кримінальних охоронюваних правовідносин, що породжуються діяннями неосудних осіб і тих, які не досягли віку кримінальної відповідальності [9, с. 57–62]. Водночас, на нашу думку, відносно застосування примусових заходів медичного характеру слід зауважити, що не до всіх категорій осіб можна віднести вказані висновки наведеного ученого, оскільки, наприклад, щодо особи, яка захворіла на психічну хворобу вже після вчинення злочину, вказане стосується лише на період терміну і отриманого нею тимчасового статусу неосудної особи, аж до її повного одужання, після чого вона буде відбувати призначене покарання. Наша наукова позиція підтверджується ще й тим, що відносно питання міри співвідношення їх у цілому та кожного з них окремо щодо примусових заходів виховного і медичного характеру та кримінальної відповідальності сьогодні учені не мають одноставної позиції. Так, зокрема О. О. Іванов та інші вчені щодо проблем правопорушення і кримінальної відповідальності з питань застосування примусових заходів медичного і виховного характеру пропонували розглядати їх як форми кримінальної відповідальності. Така позиція дослідників виражається в тому, що суд, оцінивши обставини злочину та особистість особи, яка його вчинила, має право винести обвинувальний вирок, однак застосовує покарання до такої категорії умовно. У подальших дослідженнях науковець змінив свою наукову позицію [10, с. 48; 88–89], що, на нашу думку, є дискусійною та не може бути підтриманою. Так, беручи участь у дискусії з цих питань, А. В. Багрій-Шахматов вважав кримінальну відповідальність комплексним явищем і правовим наслідком злочину та підкреслював, що вона реалізується в певних формах, що закріплено нормами різних галузей права. Під її реалізацією дослідник пропонував розуміти конкретні дії сторін певних правовідносин з приводу здійснення їх прав та обов'язків і вказував, що система форм реалізації кримінальної відповідальності включає в себе кримінально-правові, кримінальні, процесуальні та адміністративно-правові заходи. У свою чергу, заходи кримінального примусу, на його думку, охоплюють покарання, заходи медичного та виховного характеру [11, с. 130–131]. Тобто вчений схиляється до того, що примусові заходи медичного і виховного характеру виступають засобами реалізації кримінальної відповідальності, з чим не можна погодитись, оскільки за такою категорією кримінальних проваджень у наявності немає, чи не виноситься обвинувальний вирок суду.

У свою чергу М. Ш. Буфетова звертає увагу на те, що міри кримінального процесуального примусу повинні застосовуватись до особи, яка вчинила кримінальне правопорушення у стані неосудності. Правовою основою є суспільно небезпечне діяння [12, с. 14]. Аналогічну точку зору підтримують й інші вчені. Зокрема, Я. І. Соловій зазначав, що

засобами реалізації кримінальної відповідальності є самостійні юридичні державно-примусові заходи: кримінальні покарання, примусові заходи медичного і виховного характеру [13, с. 39], що не можна підтримати. М. О. Стручков не підтримує позицію щодо віднесення примусових заходів медичного характеру до кримінальної відповідальності, оскільки, з його точки зору, вони застосовуються до неосудних осіб, які не підлягають кримінальній відповідальності [14, с. 77–78], що ми підтримуємо. Окрім указанного вченого, інші науковці також схиляються до того, що виключення кримінальної відповідальності відповідно до чинного КК України має місце за наявності обставин, що виключають склад злочину у вчиненні суспільно небезпечного діяння (неосудності, недосягнення особою певного віку, казусу, неперборної сили тощо) [15, с. 254–255].

Крім цього, такі видатні дослідники національного кримінального права, як М. І. Бажанов, Я. Ю. Кондратьєв, П. С. Матишевський, В. В. Сташис, Є. М. Стрельцов, В. Я. Тацій та інші, дотримувались іншої наукової позиції, згідно з якою примусові заходи медичного і виховного характеру не належать до кримінального покарання та не пов'язані з кримінальною відповідальністю [16, с. 211], що ми підтримуємо і наголошуємо, що А. В. Багрій-Шахматов відносив їх до заходів кримінально-правового примусу. А. В. Наумов при виділенні і визначенні методів кримінально-правового регулювання відніс до них: застосування санкцій кримінально-правових норм, звільнення від кримінальної відповідальності та покарання; застосування примусових заходів медичного характеру та примусове лікування [17, с. 12]. Власну наукову позицію висловив також один із сучасних учених Г. В. Назаренко, який зазначив, що застосування примусових заходів медичного і виховного характеру поєднує в собі як юридичні, так і медичні ознаки. Підстави, порядок застосування та припинення таких заходів визначені законодавством про кримінальну відповідальність, процедура призначення та їх скасування, у свою чергу, закріплена кримінальним процесуальним законодавством, а порядок виконання – кримінально-виконавчим законодавством, у підтвердження чого вони є засобами саме державного примусу [18, с. 40–46].

При розгляді правової сутності примусових заходів медичного характеру слід акцентувати увагу на тому, що примусові заходи медичного характеру, як і покарання, є заходами державного примусу, однак відмінними від покарання за своєю юридичною природою. При цьому, за визначенням В. О. Меркулової, примусові заходи медичного характеру, що застосовуються до неосудних осіб, є заходом соціального характеру суспільства від повторення суспільно небезпечних діянь особи, яка має розлади у психіці. Отже, за своєю сутністю такі заходи є лікувально-реабілітаційними і мають дещо інші цілі, ніж покарання, зокрема, насамперед, обов'язковість лікування

особи (незалежно від її волі), а також попередження вчинення нового суспільно небезпечного діяння [4, с. 135–142]. Водночас окремі вчені висували більш доцільну пропозицію відносити, зокрема, й примусові заходи медичного характеру до передумов та підстав звільнення особи від кримінальної відповідальності. Слід охарактеризувати позиції сучасних науковців, більшість з яких дотримується точки зору, згідно з якою примусові заходи медичного і виховного характеру не є кримінальним покаранням і взагалі не пов'язані з кримінальною відповідальністю. Пояснюється наведене тим, що такі особи вчинили злочин у стані неосудності, захворіли на психічну хворобу до винесення вироку або під час відбування покарання. Крім цього, якщо характеризувати їх юридичну природу, то йдеться про те, що примусові заходи медичного характеру є заходами державного примусу, які призначаються, продовжуються, змінюються та припиняються тільки в судовому порядку. Їх застосування не залежить від бажання і волі психічно хворої людини. Примусові заходи лікування призначаються особам, які вчинили злочин, що передбачено законом про кримінальну відповідальність, і тільки судом, але вони не несуть в собі покарання, оскільки не є карою та не мають на меті виправлення психічно хворої особи. Н. Ф. Кузнєцова зазначила, що з цих питань можна вести мову й про такий специфічний вид звільнення від кримінальної відповідальності відповідно до ч. 3 ст. 19 КК України, у ч. 1 якої йдеться про звільнення від покарання тих осіб, які після вчинення злочину захворіли на психічну хворобу, що позбавляє їх можливості усвідомлювати фактичний характер та суспільну небезпечність своїх дій (бездіяльності) або керувати ними – ч. 3 ст. 19 КК України (позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії). У цьому випадку слід вести мову не про звільнення від покарання, а про звільнення від кримінальної відповідальності, оскільки особа, яка захворіла на психічну хворобу до розгляду справи в суді або в період такого розгляду, не може бути засуджена [19, с. 152]. Відповідно до ч. 3 ст. 19 «Осудність» КК України до такої особи за рішенням суду можуть застосовуватися примусові заходи медичного характеру, а після одужання така особа може підлягати покаранню. Згідно з ч. 4 ст. 95 КК України у разі припинення застосування примусових заходів медичного характеру через видужання особи, які вчинили злочин у стані осудності, але захворіли на психічну хворобу до постановлення вироку, підлягають покаранню на загальних засадах, а особи, які захворіли під час відбування покарання, можуть підлягати подальшому відбуванню покарання¹.

¹ Кримінальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та доповненнями на 16 вересня 2019 р. : офіц. текст. Київ : Алерта, 2019. 214 с.

Таким чином, на першому етапі кримінального переслідування особи, яка вчинила злочин, а потім захворіла на психічну хворобу, таке переслідування тимчасово припиняється і суд призначає примусові заходи медичного характеру. Слід зазначити, що це є тимчасовим звільненням особи від кримінальної відповідальності, але тільки на період до видужання такої особи. Водночас якщо така особа не одужає протягом строків давності, то вона підлягає звільненню від кримінальної відповідальності на загальних підставах відповідно до ст. 49 КК України. Однак В. В. Сверчковим напрацьовано концепцію, яку підтримують окремі вчені, про те, що необхідно лікувати особу, яка вчинила суспільно небезпечне діяння у стані неосудності, а після її одужання сторона обвинувачення повинна прийняти рішення щодо кваліфікації кримінального правопорушення та визначити його обставини, провести досудове провадження та надати матеріали кримінального провадження до суду. Суддя повинен вирішити питання щодо проведення судового розгляду та ухвалити вирок [20, с. 509]. Така концепція, на нашу думку, не може бути підтримана, враховуючи національні доктринальні підходи та чинне кримінальне і кримінально-процесуальне законодавство, згідно з яким відносно особи, яка вчинила злочин у стані неосудності, не може бути винесено вирок.

Останні роки в національному кримінальному праві продовжує вдосконалюватися тенденція до напрацювання наукової позиції з приводу вищезазначених дискусійних питань, зокрема щодо розмежування понять «звільнення від кримінальної відповідальності» та «виключення кримінальної відповідальності», що підтримує значна кількість науковців. Розмежування понять «виключення відповідальності» та «звільнення особи від кримінальної відповідальності» розглядається також у сучасній теорії права. Зокрема, прихильниками такої точки зору зазначається, що в першому випадку ми маємо справу з правопорушеннями, за які відповідальність не настає внаслідок певних юридичних умов чи фізичного стану особи, в другому – відповідальність уже має місце і йдеться виключно про правові підстави можливого звільнення від покарання та виключення підстав відповідальності. При цьому зауважується, що звільнення від відповідальності має свої специфічні підстави, відмінні від підстав виключення відповідальності. Виключення кримінальної відповідальності за чинним КК України має місце, наприклад, при малозначності діяння (ч. 2 ст. 11), вчиненні особою суспільно небезпечного діяння, перебраного КК України, у стані неосудності (ч. 2 ст. 19). У цих випадках така особа, як передбачає КК України, не підлягає кримінальній відповідальності за вчинене (ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 385, ч. 2 ст. 396) або за вчинене нею, не тягне за собою кримінальної

відповідальності¹. Якщо ж аналізувати кримінальне процесуальне законодавство, то слід навести окремі висновки Д. С. Слінька про те, що вчені-процесуалісти наголошують на тому, що чинне законодавство не визначає процесуального змісту неосудності. Одні вчені вказують, що у кримінальному процесі існує інститут неосудності, який містить у своєму складі процесуальні норми, що визначають порядок призначення та проведення психіатричної експертизи, ознайомлення з висновком, складання клопотання щодо застосування примусових заходів медичного характеру, проведення судового розгляду та складання і проголошення ухвали суду, порядок знаходження на лікуванні та звільнення від лікування, а інші визначають теоретичні прогалини чинного законодавства відносно змісту застосування примусових заходів медичного характеру, міри лікування, після чого вказують на необхідність застосування положень кримінального процесуального інституту щодо підозрюваного, обвинуваченого [21, с. 182], що ми підтримуємо.

Висновки

Дослідження наукових позицій і норм КК України та положень КПК України обумовлює висновки щодо наступної теоретичної конструкції застосування примусових заходів медичного характеру: встановлення факту вчинення кримінального правопорушення конкретною особою; після проведення судово-психіатричної експертизи визначення, що така особа є психічно хворою та на її підставі не може бути осудною; така особа є суспільно небезпечною для суспільства та повинна бути ізольованою на період примусового лікування. За відсутності хоча б одного з елементів вказаної конструкції не може бути застосовано примусові заходи медичного характеру. Оцінюючи певні наукові позиції окремих учених та наукових шкіл із кримінального права та процесу, слід зробити узагальнення, що вони базуються на вихідному положенні про те, що основною складовою кримінальної відповідальності є засудження особи, ухвалення обвинувального вироку суду, в якому надається правова оцінка діяння та конкретної особи, яка його вчинила, а при застосуванні примусових заходів медичного характеру таке рішення не виноситься. Зіставлення чинного національного кримінального і кримінального процесуального законодавства дає можливість оцінювати примусові заходи медичного характеру примусовими заходами кримінально-правового характеру як такими, що застосовуються в межах кримінально-правових відносин стосовно осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння, були хворими на певні види психічних захворювань на момент вчинення злочину. За результатами дискусії з порушених питань

¹ Там само.

виокремлено тенденцію стосовно сучасного розвитку напрямку у кримінальному праві щодо відмежування понять і сутності «звільнення особи від кримінальної відповідальності» та «покарання» від «виключення такої відповідальності» та наявності та виокремлення при цьому іншого напрямку – «кримінально-правового примусу». При цьому слід окремо виділити дослідження щодо осіб, які захворіли на психічну хворобу вже після вчинення злочину, або при відбуванні покарання в місцях позбавлення волі, що належить до процесуального механізму тимчасового відтермінування призначеного кримінального покарання. Результати дослідження співвідношення норм кримінального і кримінального процесуального законодавства щодо застосування примусових заходів медичного характеру підтверджує і представляє механізм взаємодії та реалізації матеріального і процесуального права щодо забезпечення завдань кримінального провадження відповідно до ст. 1 КК України та ст. 2 КПК України. Водночас дослідження в цьому напрямку тривають, а порушені у статті питання підлягають окремому дослідженню.

Список бібліографічних посилань: **1.** Бугайчук К. А. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України : монографія. Харків : Панов, 2019. 550 с. **2.** Баулін Ю. В. Вибрані твори. Харків : Право, 2013. 928 с. **3.** Юхно А. А., Глобенко Г. И., Фомина Т. Г., Рудой Е. Н. Проблемы обеспечения и реализации прав психически больных лиц в уголовном производстве Украины. *Geogian Medical News*. 2019. № 1 (286). С. 90–96. **4.** Меркулова В. О. Кримінальна відповідальність: окремі теоретичні та соціально-правові аспекти : монографія. Одеса : Одес. юрид. ін-т Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 225 с. **5.** Наден О. В. Теоретичні основи кримінально-правового регулювання в Україні : монографія. Харків : Право, 2012. 272 с. **6.** Головка Л. В. Освобождение от уголовной ответственности и освобождение от уголовного преследования: соотношение понятий. *Государство и право*. 2000. № 6. С. 41–51. **7.** Карпухин М. П., Курьянский В. И. Уголовная ответственность и состав преступления. М. : Юрид. лит., 1974. 232 с. **8.** Баулін Ю. В. Методологічне значення поділу права на приватне і публічне для кримінально-правових досліджень // Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф. (м. Харків, 13–14 груд. 2002 р.). Харків : Право, 2003. С. 286. **9.** Чугунников И. И. Правоотношения и формы их реализации в уголовном праве Украины : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Одесса, 2000. 236 с. **10.** Иванов А. А. Правонарушение и юридическая ответственность. Теория и законодательная практика : учеб. пособие. М. : Закон и право, 2004. 120 с. **11.** Багрий-Шахматов Л. В. Социально-правовые проблемы уголовной ответственности и формы ее реализации. Одесса : АО БИХВА, 1978. 191 с. **12.** Буфетова М. Ш. Производство о применении принудительных мер медицинского характера : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Иркутск, 2004. 20 с. **13.** Соловій Я. І. Межі кримінальної відповідальності :

дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2004. 217 с. **14.** Стручков Н. А. Уголовная ответственность и ее реализация в борьбе с преступностью. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1978. 288 с. **15.** Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / за заг. ред. Я. Ю. Кондратьєва. Київ : Правові джерела, 2002. 324 с. **16.** Уголовный кодекс Украины. Научно-практический комментарий / отв. ред. Е. Л. Стрельцов. Харьков : Одиссей, 2005. 864 с. **17.** Наумов А. В. Российское уголовное право. Общая часть : курс лекций. М. : БЕК, 1996. 560 с. **18.** Назаренко Г. В. Принудительные меры медицинского характера : учеб. пособие. М. : Дело, 2003. 176 с. **19.** Курс уголовного права. Общая часть : в 2 т. / под ред. Н. Ф. Кузнецовой, И. М. Тяжковой. М. : Зерцало-М, 2002. Т. 1: Учение о преступлении. 624 с. **20.** Сверчков В. В. Уголовное право : учеб. пособие. М. : Юрайт, 2013. 509 с. **21.** Слінько Д. С. Правове забезпечення звільнення від кримінальної відповідальності на стадіях процесу : монографія. Харків : ФОП Панов А. М., 2018. 442 с.

Надійшла до редколегії 12.06.2020



Turenko D. V. Problematic issues of Criminal and Criminal Procedural Legislation in Applying Coercive Medical Measures

The author of the article proves that the possibility for a court to apply coercive medical measures to an insane person who has committed a socially dangerous act is regulated by the norms of the law on criminal liability and the provisions of the criminal procedural legislation of Ukraine. Their implementation is carried out in the interaction of substantive and procedural law, in particular in certain forms of criminal liability and in measures that are not covered by criminal liability, but are called criminal coercion, and is resolved through individual procedural institutions. The scientific positions of certain scholars and representatives of scientific schools on these issues were studied. On their basis the author expressed a number of own conclusions on problematic and debatable areas and issues raised in the article. Based on the results, the author of the article made some conclusions about the application of coercive medical measures: establishing the fact of committing a criminal offense by a specific person; after a forensic psychiatric examination to determine that such a person is mentally ill and according to its results cannot be sane; such a person is socially dangerous to society and must be isolated for the period of involuntary treatment. In the absence of at least one of the elements of the specified structure, coercive medical measures cannot be applied. The author made generalization, based on the initial provision that the main component of criminal liability is the conviction of a person, the adoption of a court conviction, which provides a legal assessment of the act and the specific person who committed it. Comparison of the current criminal and criminal procedural legislation provides an opportunity to assess coercive medical measures by coercive measures of a criminal law nature, as those used in criminal law relations against persons who committed a socially dangerous act, are ill with certain types of mental illness at the moment of the commission of a crime. The tendency of modern development of the direction in criminal law about delimitation of concepts and essence of "release of the person from criminal liability" and "punishment" from "exclusion of such responsibility" and existence and

allocation at the same time of other direction - "criminal coercion" is distinguished. At the same time, the conclusions concerning persons who fell ill with a mental illness after the commission of a crime or while serving a sentence in places of imprisonment that relate to the procedural mechanism of temporary suspension of the imposed criminal punishment, were singled out. The results of the study of criminal and criminal procedural legislation on the application of coercive medical measures confirm and present the mechanism of interaction and implementation of substantive and procedural legislation to ensure the objectives of criminal proceedings under the Art. 1 of the Criminal Code and the Art. 2 of the Criminal Procedural Code of Ukraine.

Key words: correlation, insane person, socially dangerous act, sane person, court, scientific position, criminal responsibility, forensic psychiatric examination, mental illness, crime, punishment, postponement of punishment, compulsory treatment.



УДК 343.98

DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.25>

Олександр Олександрович Хань,

кандидат юридичних наук,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

відділ організації наукової роботи (старший науковий співробітник);



<https://orcid.org/0000-0001-9912-1547>,

e-mail: aa_khan@ukr.net

**ТИПОВІ ФОРМИ ПЛАНІВ ПРОВАДЖЕННЯ
ОКРЕМИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ**

На підставі аналізу стану наукових досліджень з надання криміналістичних рекомендацій щодо можливих форм планування провадження окремих слідчих (розшукових) дій обґрунтовано необхідність оптимізації його форм на основі врахування технології планування окремих слідчих (розшукових) дій та запропоновано авторські варіанти типового розгорнутого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій і стислого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій. З урахуванням індивідуальних особливостей слідчих (розшукових) дій окремих видів запропоновано типові форми планів допиту, одночасного допиту двох або більше вже допитаних осіб (очної ставки) та обшуку у випадку його провадження у присутності обшукуваного.

Ключові слова: криміналістична тактика, слідча діяльність, планування окремих слідчих (розшукових) дій, типові форми планів окремих слідчих (розшукових) дій.

Оригінальна стаття

Постановка проблеми

Сучасний період становлення й розбудови України як самостійної і незалежної держави проходить у складних політичних, економічних та соціальних умовах. Це, у свою чергу, негативно впливає на рівень злочинності в державі, який згідно з останніми статистичними даними залишається доволі високим. Зокрема, за інформацією Генеральної прокуратури України, у 2013 р. до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань внесено відомості за 563 356 кримінальними правопорушеннями, у 2014 р. – за 529 139, у 2015 р. – за 565 182, у 2016 р. – за 592 604, у 2017 р. – за 857 571, у 2018 р. – за 487 133, у 2019 р. – за 444 130, у січні–квітні 2020 р. – за 1 270 977. З огляду на те, що кожне окреме кримінальне правопорушення має бути розкрито, а винні особи притягнуті до відповідальності, показники запобігання та протидії злочинності в Україні залишаються невисокими. Як зазначено в офіційній статистиці, у 2013 р. із загальної кількості облікованих злочинів лише за 223 561 кримінальним

провадженням вручено повідомлення про підозру, у 2014 р. – за 199 263, у 2015 р. – за 188 099, у 2016 р. – за 159 480, у 2017 р. – за 250 018, у 2018 р. – за 191 856, у 2019 р. – за 171 691, у січні–квітні 2020 р. – за 11 375.

Зазначене зайвий раз підтверджує необхідність активізації наукового пошуку щодо розробки нових, а також удосконалення вже існуючих криміналістичних рекомендацій, спрямованих на оптимізацію слідчої діяльності та підвищення її ефективності. Важливе місце серед них посідають рекомендації із планування слідчої діяльності, оскільки без належного планування роботи слідчого є неможливим правильно розподілити зусилля та час із тим, щоб усі висунуті версії були ретельно перевірені за рахунок якісного проведення окремих слідчих (розшукових) дій.

Стан дослідження проблеми

Із появою перших праць, присвячених проблематиці криміналістичного планування, висловлювались ідеї щодо можливих його форм. Здебільшого ці положення стосувалися планування розслідування злочинів, оскільки саме з дослідження цього рівня зазначеної діяльності розпочалося наукове вивчення планування в науці криміналістиці [1, с. 480; 2, с. 114; 3, с. 451; 4, с. 263]. Що ж стосується планування окремих слідчих (розшукових) дій, то цій проблематиці присвячено праці таких науковців, як А. Н. Васильєв, В. О. Конової, П. Д. Біленчук, С. Ф. Денисюк, Д. М. Піскун [5, с. 175; 6, с. 99–100; 7, с. 112; 8, с. 96; 9, с. 10] та ін. Поряд із цим у літературі чітко прослідковується відсутність єдиного уніфікованого підходу до формування типових планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій, зокрема з урахуванням технології планування слідчих (розшукових) дій.

Мета і завдання дослідження

Метою дослідження є надання наукових пропозицій щодо вдосконалення типових форм планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій. Мета дослідження досягається шляхом послідовного виконання таких наукових завдань: 1) аналізу сучасних підходів до визначення типових форм планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій; 2) обґрунтування необхідності врахування технології планування окремих слідчих (розшукових) дій для визначення типових форм планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій; 3) запропонування авторських варіантів типового розгорнутого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій та стислого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій; 4) з урахуванням індивідуальних особливостей слідчих (розшукових) дій окремих видів запропонування типових форм планів допиту, одночасного

допиту двох або більше вже допитаних осіб (очної ставки) та обшуку у випадку його провадження у присутності обшукуваного.

Наукова новизна дослідження

За результатами проведеного наукового дослідження обґрунтовано необхідність врахування технології планування окремих слідчих (розшукових) дій для визначення типових форм провадження окремих слідчих (розшукових) дій; запропоновано авторські варіанти типового розгорнутого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій та стислого письмового плану провадження слідчих (розшукових) дій; з урахуванням індивідуальних особливостей слідчих (розшукових) дій окремих видів запропоновано типові форми планів допиту, одночасного допиту двох або більше вже допитаних осіб (очної ставки) та обшуку у випадку його провадження у присутності обшукуваного.

Виклад основного матеріалу

Під формою планування розслідування сьогодні розуміють той зовнішній вираз, що отримує розумова діяльність слідчого з планування [1, с. 480].

У криміналістичній літературі запропоновано різні форми планування провадження окремих слідчих (розшукових) дій. Зустрічаються навіть твердження про відсутність будь-якої форми для складання планів слідчих (розшукових) дій, тому що вона визначається слідчим залежно від конкретних обставин розслідуваної події [10, с. 163]. Із цим не можна погодитись, оскільки це суперечить існуючим рівням планування і формам їх реалізації. Більше того, саме слідчі в цілому позитивно оцінюють необхідність використання запропонованих наукою типових форм письмових планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій. Так, за результатами проведеного нами анкетування слідчих, 86 % опитаних позитивно оцінили практику застосування типових письмових (стислих, розгорнутих) планів у судово-слідчій практиці.

Слід зазначити, що у криміналістичній літературі з цього питання висловлено неоднозначні судження. Так, Л. О. Соя-Серко підкреслив, що з легкістю можна уявити, що та чи інша слідча (розшукова) дія буде проведена цілеспрямовано, динамічно, послідовно й дасть гарні результати і без складання письмового плану слідчої (розшукової) дії [11, с. 6–7]. Висловлювалися рекомендації слідчому стосовно того, що під час провадження нескладних допитів або огляду місця події можна обмежитися нотатками у блокноті. Такий підхід аргументувався тим, що планування окремих слідчих (розшукових) дій – менш складний процес, ніж планування розслідування в цілому, що пояснюється меншим обсягом роботи та більш вузькими завданнями [5, с. 169].

Деякі науковці дійшли висновку про необхідність складання письмового плану під час провадження слідчих (розшукових) дій у складних, багатоепізодних справах [12, с. 301] або під час провадження слідчих (розшукових) дій, що потребують залучення кількох учасників, використання технічних засобів [13, с. 358]. Іноді рекомендують складати план у вигляді переліку тактичних прийомів, що передбачається застосовувати у певній послідовності. При цьому пропонується враховувати такі елементи: завдання, які вирішуються дією, що планується; час, місце та учасники дії; розподіл обов'язків між учасниками; заходи, що потрібно провести в порядку підготовки до слідчої (розшукової) дії; послідовність виконання окремих слідчих (розшукових) дій; тактичні прийоми і технічні засоби, що плануються до використання [14, с. 228–229]. У контексті досліджуваної проблематики цікавими виглядають дані, отримані під час проведеного нами опитування слідчих. На запитання «Яку форму планування Ви обираєте під час провадження окремих слідчих (розшукових) дій?» отримано такі результати:

– під час провадження допиту: уявну (усну) – 17,2 %; письмову стислу – 48,4 %; письмову розгорнуту – 71,2 %;

– під час провадження одночасного допиту двох чи більше раніше вже допитаних осіб: уявну (усну) – 11,2 %; письмову стислу – 29,6 %; розгорнуту письмову – 86,8 %;

– під час провадження пред'явлення для впізнання: уявну (усну) – 36,8 %; письмову стислу – 59,6 %; письмову розгорнуту – 29,2 %;

– під час провадження обшуку: уявну (усну) – 25,2 %; письмову стислу – 45,2 %; письмову розгорнуту – 80,8 %;

– під час провадження огляду: уявну (усну) – 22,4 %; письмову стислу – 69,2 %; письмову розгорнуту – 34,4 %;

– під час провадження слідчого експерименту: уявну (усну) – 29,2 %; письмову стислу – 61,2 %; письмову розгорнуту – 41,2 %;

– під час провадження освідування особи: уявну (усну) – 50,8 %; письмову стислу – 78,4 %; письмову розгорнуту – 24,4 %.

Найчастіше в літературі пропонують плани у письмово-табличній формі таких слідчих (розшукових) дій, як допит та обшук у різних варіаціях. Так, О. М. Васильєв пропонує складати план допиту у формі таблиці, що містить такі елементи [5, с. 175]:

За якими обставинами (питаннями) необхідно отримати відомості	Які матеріали є у справі	Питання, що необхідно поставити допитуваному	Примітки

Схожим є варіант форми, що рекомендують автори підручника з криміналістики за редакцією В. Ю. Шепітька [15, с. 193]:

Обставини, що підлягають з'ясуванню	Наявні у справі матеріали	Запитання допитуваному	Тактичні прийоми

У свою чергу, Л. Я. Драпкін наводить інший варіант такого плану [17, с. 246]:

Організаційно-підготовчі заходи	Обставини та факти, що підлягають установленню	Формулювання й послідовність запитань	Перелік доказів та способи їх подання	Інші тактичні прийоми	Чинники, що підсилюють ефективність тактичних прийомів

Автори підручника з криміналістики за редакцією П. Д. Біленчука пропонують такий варіант [7, с. 112]:

Обставини (питання), що необхідно з'ясувати	Тактичні прийоми, операції, технічні засоби	Послідовність застосування тактичного прийому, технічних засобів, виконання тактичної операції	Матеріали справи, довідкова інформація

Зустрічаються пропозиції щодо складання розгорнутого письмового плану провадження одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб [9, с. 65]:

№ п/п	Сутність суперечностей у показаннях	Матеріали для спростування та уточнення	Формулювання найбільш важливих запитань	Оголошення показань осіб, подання доказів/етапи подання

Стосовно складання плану обшуку в літературі справедливо відмічено, що до складання цього плану необхідно підходити диференційовано. Залежно від рівня складності майбутнього обшуку, його ситуаційної зумовленості, реальних можливостей слідчого плану може бути усним або письмовим, стислим або розгорнутим [15, с. 223]. Так, С. Ф. Денисюк пропонує таку форму розгорнутого письмового плану обшуку [8, с. 96]:

№ п/п	Об'єкт обшуку, його ділянки	Можливі об'єкти пошуку	Розподіл функцій учасників обшуку	Послідовність пошукових дій	Використання технічних засобів	Тактичні прийоми

Отже, різноманіття запропонованих у науці підходів щодо можливих форм планування окремих слідчих (розшукових) дій зайвий раз засвідчує індивідуальність планування. Слідчий обирає найдоцільнішу форму, що відповідає не лише рівню складності самого об'єкта планування, а й власному стилю роботи. Криміналістика може рекомендувати слідчим лише типові форми, що є найбільш оптимальними з точки зору положень наукової організації праці. Звісно, такі форми мають базуватися на наукових дослідженнях, а тому важливо при визначенні типових форм планування окремих слідчих (розшукових) дій не відривати їх від іншого атрибуту планування, що діалектично пов'язаний із першим. Йдеться про технології планування, запропоновані в науці [16, с. 439–442]. Слід пам'ятати, що будь-який план, у якій би формі він не був складений, завжди є результатом планування як процесу. Тому в ньому обов'язково мають відбиватись елементи зазначеної діяльності, викладені в існуючій послідовності. Керуючись наведеним, можна стверджувати, що план провадження слідчої (розшукової) дії, чи то уявний, чи стислий або розгорнутий письмовий, має містити такі елементи:

- 1) ситуації слідчої (розшукової) дії;
- 2) версії, що пояснюють ситуацію слідчої (розшукової) дії;
- 3) завдання щодо кожної ситуації;
- 4) матеріали (докази), що є в розпорядженні слідчого;
- 5) організаційно-тактичні засоби вирішення завдань.

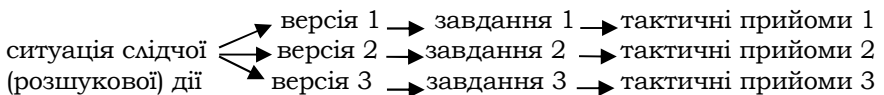
І якщо з уявною формою все більш-менш зрозуміло (адже визначити типовий її вигляд практично неможливо), то в будь-якому разі більш значний інтерес становить зовнішній вигляд планів письмової форми, як стислих, так і розгорнутих. У літературі не один раз

зазначалося, що розгорнутий письмовий план слідчої (розшукової) дії доцільно складати на підготовчій стадії провадження складних слідчих (розшукових) дій, зокрема таких, як допит, одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб, обшук, іноді слідчий експеримент [13, с. 243; 17, с. 243]. Отже, враховуючи зазначені вище положення, загальну схему складання розгорнутого письмового плану провадження подібних слідчих (розшукових) дій можливо запропонувати в такому вигляді:

№ п/п	Ситуація слідчої (розшукової) дії	Версії слідчої (розшукової) дії, що пояснюють ситуацію, яка виникла	Завдання слідчої (розшукової) дії відповідно до ситуації, що виникла	Матеріали (докази), що є в розпорядженні слідства	Тактичні прийоми вирішення завдань (їх система) та організаційні заходи

Під час складання такого розгорнутого письмового плану на стадії підготовки до проведення слідчої (розшукової) дії слідчий прогнозує всі можливі, на його думку, ситуації майбутньої слідчої (розшукової) дії, висуває щодо кожної ситуації версії, визначає завдання і тактико-організаційні заходи їх вирішення. Як наслідок застосування тактичних прийомів щодо кожної прогнозованої ситуації слідчий передбачає напрямки їх зміни, а також виникнення і характер нової ситуації слідчої (розшукової) дії.

У випадку провадження слідчих (розшукових) дій таких видів, коли складання розгорнутого письмового плану їх провадження на підготовчій стадії є неможливим із причини відсутності достатньої інформаційної бази або ж його недоцільності за браком часу, можна запропонувати такий варіант стислого письмового плану:



Складання плану провадження слідчої (розшукової) дії у запропонованих формах має низку переваг:

– дозволяє не втрачати зв'язок з елементами технології планування як процесу, зв'язок «форма–зміст»;

– дозволяє складати план, розташовуючи всі елементи планування в логічній послідовності, що полегшує їх сприйняття слідчим та внесення коректив до плану;

– як наслідок, план у такій формі якоюсь мірою набуває функції стенограми слідчої (розшукової) дії, завдяки чому слідчий отримує можливість як під час її провадження, так і по закінченні слідчої (розшукової) дії проаналізувати свою тактичну лінію: виявити в ній помилки, встановити, які тактичні прийоми або організаційні заходи і в якій ситуації були найбільш ефективними, що сприятиме підвищенню його професійності;

– нарешті, викладення планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій у такому вигляді відкриває шлях для використання програм їх провадження у відомому співвідношенні. Нагадаємо, що програми містять у собі алгоритми дій слідчого в типових ситуаціях провадження окремих слідчих (розшукових) дій, які являють собою послідовність застосування організаційно-тактичних засобів, спрямованих на вирішення типових завдань, що виникають у тій чи іншій типовій ситуації, а також правила рекомендаційного характеру, що використовуються слідчим для з'ясування ситуації та обрання правильних засобів вирішення завдань. У такому вигляді елементи програми можуть бути з легкістю використані для наповнення як уявної, так і письмової форм планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій, а саме: алгоритм відбиває типову ситуацію слідчої (розшукової) дії та містить типові засоби вирішення завдань, а правила рекомендаційного характеру – типові версії, що пояснюють ситуацію слідчої (розшукової) дії та типові завдання щодо неї.

Звісно, існуючі особливості будь-якого виду слідчих (розшукових) дій диктують необхідність індивідуального підходу до обрання форми їх плану та його елементів. Тому запропоновані варіанти розгорнутого та стислого письмових планів доцільно взяти лише за основу для визначення типової форми плану слідчої (розшукової) дії конкретного виду. Пропонуємо розглянути зазначений підхід на прикладі слідчих (розшукових) дій, що є найбільш поширеними у слідчій діяльності. Йдеться про допит, одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб, обшук.

Як можна побачити, у проаналізованих позиціях учених, які займалися розробками планування допитів, зазначається про необхідність включення до складу плану предмета допиту (обставин, що підлягають установленню шляхом його проведення), запитань допитуваному, доказів і способів їх подання, а також наявних у справі матеріалів. Стосовно такого елемента, як «предмет допиту», слушною є думка В. О. Коновалової, яка, досліджуючи проблеми планування

допиту свідка, зазначала, що розробка та зміст плану допиту свідка визначаються сукупністю обставин, що підлягають установленню та складають предмет допиту під час розслідування визначеного злочину; предмет допиту визначається слідчим до складання плану допиту свідка, однак план конкретизує та систематизує його. Він покликаний організувати допит найбільш доцільно, у порядку послідовного встановлення тих обставин, свідком яких був допитуваний [6, с. 99–100].

Отже, обставини, що підлягають з'ясуванню, функціонально є відповідним пунктом та визначають загальний напрямок допиту, а тактика слідчого в такому разі спрямовується на встановлення цих обставин, але з урахуванням ситуацій слідчої (розшукової) дії, детермінованих, у першу чергу, поведінкою допитуваного. Саме тому наявність цього елемента є обов'язковою для складання письмового плану допиту. Інші елементи плану допиту – «запитання допитуваному» та «докази і способи їх подання» – конкретизують тактику слідчої (розшукової) дії, а тому є, по суті, тими тактичними прийомами, що плануються.

Що стосується такого елемента плану допиту, як «наявні у справі матеріали», то вони становлять інформаційну базу для складання розгорнутого плану цієї слідчої (розшукової) дії. Саме їх вивчення і відкриває можливість для слідчого прогнозувати ситуації слідчої (розшукової) дії, висувати версії, визначати завдання та обирати тактичні прийоми. Звернення слідчого до матеріалів справи не завершується етапом підготовки до допиту. Тому обов'язковим має бути зворотний зв'язок між матеріалами справи та планом. Але водночас, щоб не нагромаджувати план усією наявною в матеріалах справи інформацією, достатньо, на нашу думку, робити певні посилання або примітки на відповідні сторінки кримінальної справи.

Ще одна теза стосується конкретизації елемента «ситуація слідчої (розшукової) дії» щодо особливостей допиту. На нашу думку, головним чинником формування ситуацій допиту є модель поведінки допитуваного, його позиція, обрана ним тактична лінія дій. Тому залежно від неї слідчий і обирає відповідну тактику своїх дій, визначає тактичні прийоми управління поведінкою допитуваної особи. У цьому зв'язку доцільним стане застосування для складання плану допиту такого елемента, як «форма поведінки допитуваної особи».

Отже, спираючись на розроблену загальну схему розгорнутого письмового плану та враховуючи індивідуальні особливості допиту, його план можна подати у такому вигляді:

Обставини, що підлягають з'ясуванню:

Ситуація допиту	Версії, що пояснюють ситуацію	Завдання щодо ситуації	Запитання допитуваному, порядок подання доказів та інші тактичні прийоми	Матеріали (докази), що є в розпорядженні слідства

Щодо плану одночасного допиту двох або більше вже допитаних осіб (очної ставки), то в ньому з'являються такі елементи, як «сутність суперечностей у показаннях» (відповідає за ситуацію слідчої (розшукової) дії), «формулювання найбільш важливих запитань» та «оголошення показань осіб, подання доказів/етапи подання» (відображають тактичні прийоми цієї слідчої (розшукової) дії). З урахуванням особливостей технології планування розгорнутий план одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб можна подати у такій формі:

№ п/п	Ситуація одночасного допиту двох чи більше вже допитаних осіб	Версії щодо причин наявності суперечностей у показаннях	Завдання щодо їх з'ясування	Запитання допитуваним, порядок подання доказів та інші тактичні прийоми	Матеріали (докази), що є в розпорядженні слідства

Запропонована С. Ф. Денисюком форма плану обшуку заслуговує на увагу, проте одночасно викликає певні зауваження. Розробляючи типову форму плану обшуку, що може претендувати на рівень універсальної, необхідно враховувати розподіл слідчих (розшукових) дій на вербальні та невербальні, а також присутність чи, навпаки, відсутність обшукуваного. На нашу думку, запропонована С. Ф. Денисюком форма плану може бути ефективно використана слідчим у ситуації провадження обшуку за відсутності обшукуваного. У випадку ж проведення цієї слідчої (розшукової) дії у присутності останнього її планування набуває певних особливостей. Зокрема, має враховуватися можлива поведінка особи обшукуваного, що, у свою чергу, активно впливає на ситуації обшуку. У такому разі результативність обшуку залежить від умілого управління ситуацією шляхом впливу на поведінку обшукуваної особи. Зазначена особливість має враховуватися під час підготовки до обшуку, складання плану його провадження. Тому пропонуємо таку форму розгорнутого письмового плану обшуку у випадку його провадження у присутності обшукуваного:

№ п/п	Ситуація обшуку	Версії, що пояснюють ситуацію	Завдання щодо ситуації	Тактичні прийоми	Послідовність пошукових дій	Розподіл функцій учасників обшуку

Інші елементи плану, точніше «об'єкт обшуку, його ділянки» та «можливі об'єкти пошуку», можуть бути винесені за межі плану. Вони є статичними та не змінюються безпосередньо під час провадження обшуку внаслідок зміни його ситуації. Щодо першого елементу доцільно навіть складати відповідну схему, якщо це можливо. Це полегшить процес планування, зробить його більш наочним.

Висновки

Сучасні умови розвитку науки і техніки, що характеризуються, зокрема, впровадженням у слідчу практику інформаційних технологій, вимагають розробки нових підходів до форм планів провадження окремих слідчих (розшукових) дій. Йдеться насамперед про використання комп'ютерної техніки з відповідним програмним забезпеченням для складання плану за допомогою персонального комп'ютера, якщо слідча (розшукова) дія провадиться у кабінеті слідчого (допит, одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб, пред'явлення для впізнання тощо), або «кишенькового» персонального комп'ютера, до переваг використання якого можна віднести можливість його адаптації до «польових» умов, коли слідча (розшукова) дія провадиться не в кабінеті слідчого (під час провадження огляду місця події, обшуку, перевірки показань на місці, слідчого експерименту тощо). До того ж засоби комп'ютерної техніки суттєво прискорюють застосування типових програм провадження окремих слідчих (розшукових) дій, відомості щодо яких знаходяться в їх базі даних для здійснення конкретних заходів із планування.

Список бібліографічних посилань: **1.** Криміналістика : учебник / под ред. Р. С. Бедкина. М. : НОРМА, 2001. 971 с. **2.** Криміналістика : учебник / под ред. Н. П. Яблокова. М. : БЕК, 1996. 708 с. **3.** Криміналістика / под. ред. И. Ф. Крылова, А. И. Бастыркина. М. : Дело, 2001. 800 с. **4.** Варфоломеева Т. В., Гончаренко В. Г., Бояров В. И. Криміналістика. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 504 с. **5.** Васильев А. Н. Следственная тактика. М. : Юрид. лит., 1976. 200 с. **6.** Коновалова В. Е. Тактика допроса свидетелей в советских органах расследования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харьков, 1953. 308 с. **7.** Криміналістика : підручник / за ред. П. Д. Біленчук. Київ : Право, 1997. 256 с. **8.** Денисюк С. Ф. Система тактичних прийомів обшуку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 1999. 204 с. **9.** Пісчун Д. М. Очна ставка: тактика й психологічні основи : автореф. дис. ... канд. юрид.

наук : 12.00.09. Харків, 2009. 20 с. **10.** Бірюкова Т. П. Планування як метод організації розслідування злочинів, пов'язаних із виготовленням і збутом підроблених грошей. *Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС імені 10-річчя незалежності України*. 2004. Вип. 3. С. 156–164. **11.** Соя-Серко А. А. Организация следственного действия. М. : Всесоюз. ин-т по изучению причин и разработке мер предупреждения преступности, 1974. 55 с. **12.** Криминалистика : учебник / под ред. И. Ф. Крылова. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун.-та, 1976. 590 с. **13.** Криминалистика : учебник / под ред. Е. П. Ищенко. М. : Контракт, 2008. 784 с. **14.** Криминалистика : учебник / под ред. А. Г. Филиппова. М. : Юриспруденция, 2000. 352 с. **15.** Криминалистика : підручник / за ред. В. Ю. Шепітька. 4-е вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2008. 464 с. **16.** Хань О. О. Технологии планирования следчих (розшукових) дій // Актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. XX-річчю Нац. акад. прав. наук (м. Одеса, 1 листоп. 2013 р.). Одеса : Фенікс, 2013. С. 439–442. **17.** Криминалистика : учебник / под ред. И. Ф. Герасимова, Л. Я. Драпкина. М. : Высшая шк., 2000. 672 с.

Надійшла до редколегії 14.02.2020



Khan O. O. Typical Forms of Plans for Certain Investigative (Search) Actions

Based on the analysis of the state of scientific research in regard to the provision of forensic recommendations on possible forms of planning the conduct of certain investigative (search) actions, the author has grounded the need to optimize its forms based on the technology of planning certain investigative (search) actions and the author has suggested own versions of a typical detailed written plan of investigative (search) actions and a concise written plan of investigative (search) actions. Taking into account the individual features of investigative (search) actions of certain types, the author has offered standard forms of interrogation plans, simultaneous interrogation of two or more already interrogated persons (face-to-face interrogation) and search in case of its conduct in the presence of the searched person.

The most typical forms of plans for conducting certain investigative (search) actions are imaginary and written. The written plan can be concise or detailed. At the same time, a plan is always the result of planning as the process, nevertheless its form. Therefore, it must reflect the elements of this activity, set out in a certain sequence: 1) the situation of investigative (search) action; 2) versions explaining the situation; 3) tasks for each situation; 4) materials (evidence) available to the investigator; 5) organizational and tactical means of solving tasks.

The variety of investigative (search) actions, their individuality requires a differentiated approach to the choice of the form of the plan in any particular case, because the overall scheme may undergo certain changes. In particular, in case of investigative (search) actions, where the preparation of a detailed written plan for their implementation at the preparatory stage is impossible due to the lack of sufficient information base or its inexpediency due to the lack of time, the following form of plan is possible:

An individual approach to planning should be taken into account while drawing up plans of investigative (search) actions. For example, taking into account the specifics of the interrogation, its written plan may include the following elements: a) the circumstances to be clarified; b) the situation of interrogation; c) versions explaining the situation; d) tasks on the situation; e) questions to the interrogated person; e) the procedure for presenting evidence and other tactics; f) materials (evidence) available to the investigation.

The written detailed plan of simultaneous interrogation of two or more already interrogated persons (face-to-face interrogation) may include the following elements: a) the situation of simultaneous interrogation of two or more already interrogated persons; b) versions of the reasons for the contradictions in the testimony; c) tasks to clarify them; d) questions to the interrogated person; e) the procedure for presenting evidence and other tactics; e) materials (evidence) available to the investigation.

Carrying out a search in the presence of the searched person may include the following elements: a) search situation; b) versions explaining the situation; c) tasks on the situation; d) tactics; e) sequence of search actions; e) distribution of functions of search participants.

Key words: forensic tactics, investigative activity, planning of certain investigative (search) actions, typical forms of plans of certain investigative (search) actions.



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

УДК 343.3/.7


DOI: <https://doi.org/10.32631/v.2020.2.26>

Михайло Ігоревич Фіалка,

кандидат юридичних наук, доцент,

Харківський національний університет внутрішніх справ,

кафедра кримінального права і кримінології;

 <https://orcid.org/0000-0001-5599-3335>,

e-mail: fialkami70@gmail.com

Документи в КК України: їх зміст та взаємозв'язок

Досліджено проблеми існування документа, його різновидів та їх співвідношення у структурі Кримінального кодексу України. Наголошено на відповідних характерних аспектах цієї проблеми, а саме: базовим розумінням в цій термінологічній сукупності є поняття «документ»; кожний вид документа, що передбачається в КК України, використовується в конкретній сфері діяльності суспільства та держави; зміст інформації або відомостей, які закріплюються в документі, безпосередньо пов'язаний зі сферою його використання; характерна функціональна спрямованість документа, як правило, безпосередньо відображається в його видовій назві. Зроблено висновок про те, що поняття «документ» та його різновиди співвідносяться як загальне та конкретне.

Ключові слова: документ, види документів, Кримінальний кодекс, взаємозв'язок між документом та його видами.

Оглядова стаття

Постанова проблеми

Досліджуючи питання охорони документообігу та документа кримінально-правовими засобами, ми неодноразово наголошували на тому, що це є актуальною проблемою для сучасного українського суспільства та правової системи держави. Небезпечні посягання на документ та його обіг у різноманітних сферах суспільства, а саме документообіг, суттєво впливають на розвиток сучасного суспільства та завдають певним суспільним відносинам суттєвої шкоди. Враховуючи такий стан речей, законодавець свого часу передбачив у Кримінальному кодексі України низку кримінально-правових норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні посягання в цій площині. Тільки як предмет злочину документ розглядається кримінальним законом у 18-ти кримінально-правових нормах. При цьому ми не враховуємо випадки, коли документ

визнається законом або засобом (знаряддя) вчинення злочину, або його існування передбачається в межах способу вчинення злочину. Таке широке використання у кримінальному законі терміна «документ» створило об'єктивну ситуацію різнопланового тлумачення цього поняття в теорії кримінального права та правозастосуванні. Існує потреба чітко вибудовувати розуміння змісту терміна «документ» як однієї з ознак тих чи інших складів злочину в КК України та врахувати при цьому використання у кримінальному законі певного різноманіття документів.

Крім того, якщо проаналізувати статистичну інформацію про обліковані кримінальні правопорушення в Україні в період з 2013 по 2019 рр., то можливо спостерігати наступну картину: найбільш характерні склади злочинів, що передбачають кримінальну відповідальність за посягання на документ та документообіг, демонструють зростання власної питомої ваги у структурі загальної злочинності на Україні (наприклад, ст. 357 КК України – з 0,4% до 0,5%; ст. 358 КК України – з 3,2% до 3,5%; ст. 366 КК України – з 1,2% до 1,3%)¹.

Указане дає підстави стверджувати про існування потреби здійснити наукове дослідження з метою вдосконалення теоретичного усвідомлення змісту поняття документ в КК України та його різновидів.

Стан дослідження проблеми

Проблеми кримінально-правової охорони документів свого часу робляли радянські науковці Б. І. Пінхасов (захист документів за радянським правом), Г. Ф. Полєнов (питання кримінальної відповідальності за крадіжку та підроблення документів), А. В. Кузнєцов (поняття та види документів за радянським кримінальним правом), Т. Л. Сергєєва (питання боротьби з фальсифікацією документів за радянським кримінальним правом), Я. М. Яковлев (поняття та класифікація документів в радянському праві). На сучасному етапі розвитку кримінально-правової теорії проблемою захисту документів займалися такі відомі закордонні дослідники, як В. А. Канунніков (питання кримінально-правової охорони службового документа), О. Ю. Сабітова (проблема документа як ознаки злочинів у сфері економіки), В. О. Сергєєв (проблеми кримінальної відповідальності за підроблення платіжних документів), Ю. В. Щіголев (проблема фальсифікації документів) та ін.

Не зменшуючи значення праць дослідників зазначеної проблеми періоду до набуття незалежності Україною та представників сучасних закордонних теорій кримінального права, слід вказати на наукові

¹ Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування (2013–2019 рр.) // Генеральна прокуратура України : офіц. сайт. URL: <https://old.gp.gov.ua/ua/statinfo.html> (дата звернення: 02.05.2020).

здобутки сучасних вітчизняних правників. Серед українських правознавців, які займалися дослідженням проблеми документа у кримінальному праві, можна виділити таких, як С. С. Тучков (питання підроблення документів як способу вчинення злочину) [1], Ю. П. Дзюба (питання кримінальної відповідальності за посягання на документ шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем) [2], Н. О. Тимошенко (питання кримінальної відповідальності за підроблення документів) [3].

Свого часу нами також було здійснене наукове дослідження проблеми кримінально-правової охорони документообігу, в якому аналізувався зміст документа, його класифікація та класифікація кримінально-правових норм, у яких законодавець використовував документ у вигляді тієї чи іншої ознаки складу злочину [4].

Отже, необхідно наголосити на тому, що проблема документа як в історії кримінального права, так і в сучасній теорії кримінального права не нова, але місце документа в сучасній теорії кримінального права України не вивчене в повному обсязі. Особливо, коли йдеться про документ та його види в системі кримінального закону.

Мета і завдання дослідження

Метою нашої наукової статті є дослідження проблеми існування документа, його різновидів та їх співвідношення між собою у структурі Кримінального кодексу України. Досягнення поставленої мети в межах нашого наукового дослідження можливо через виконання відповідних *завдань*: аналіз змісту кримінального закону щодо визначення переліку кримінально-правових норм, у яких передбачається наявність документа у вигляді тих чи інших ознак складів злочинів; встановлення основного змісту та сутності кожного з різновидів документа, передбаченого кримінальним законодавством; встановлення взаємозв'язку між різними видами документів у структурі Кримінального кодексу України.

Наукова новизна дослідження

Наукова новизна дослідження полягає у встановленні змісту понять різних видів документів у межах Кримінального кодексу України та їх взаємозалежності.

Виклад основного матеріалу

Як ми вже раніше наголосили, поняття документа використовується законодавцем дуже широко у структурі КК України. При цьому законодавець користується як безпосередньо терміном «документ», так і його похідними різновидами (наприклад, «офіційний документ», «фінансовий документ» тощо). Для досягнення мети наукового дослідження вважаємо за доцільне дослідити зміст і сутність кожного із видів документів, передбачених у КК України.

Документ (незаконне видобування, збут, придбання, передача, пересилання, перевезення, переробка буришину (ст. 240-1 КК України); викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України); підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів (ст. 358 КК України); ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом (ст. 409 КК України); незаконне перетинання державного кордону України (ст. 332-2 КК України)).

Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі¹.

Документ – інформація, зафіксована на матеріальному носії, основною функцією якого є зберігати та передавати її в часі та просторі².

Враховуючи зазначені вище закріплені на нормативно-правовому рівні поняття, можливо наголосити на тому, що під документом слід розуміти будь-який матеріальний носій, на якому закріплена відповідна інформація з метою її збереження і передачі в часі і просторі.

Офіційний документ (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України); підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів (ст. 358 КК України); службове підроблення (ст. 366 КК України)).

Офіційний документ – це документи, що містять зафіксовану на будь-яких матеріальних носіях інформацію, яка підтверджує чи посвідчує певні події, явища або факти, які спричинили чи здатні спричинити наслідки правового характеру, чи може бути використана як документи-докази у правозастосовній діяльності, що складаються, видаються чи посвідчуються повноважними (компетентними) особами органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, юридичних осіб незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, а також окремими громадянами, у тому числі самозайнятими особами, яким законом надано право у зв'язку з їх професійною чи службовою діяльністю складати, видавати чи

¹ Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 02.05.2020).

² ДСТУ 2732:2004. Діловодство й архівна справа. Терміни та визначення понять. Київ. 2005. 32 с. URL: [https://vn.court.gov.ua/userfiles/27_2732-2004\(1\).pdf](https://vn.court.gov.ua/userfiles/27_2732-2004(1).pdf) (дата звернення: 02.05.2020).

посвідчувати певні види документів, що складені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити¹.

Виборчі документи або документи референдуму (надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або фальсифікація виборчих документів, документів референдуму, підсумків голосування або відомостей Державного реєстру виборців (ст. 158 КК України); незаконне знищення виборчої документації або документів референдуму (ст. 158-2 КК України)).

У правовому полі України у сфері реалізації громадянами власних виборчих прав відносно визначення змісту виборчих документів складалась дуже цікава ситуація. Справа полягає в тому, що протягом усього періоду існування сучасної української державності питання правового визначення та закріплення цього терміна в тому чи іншому нормативно-правовому документі не відбулося. І це враховуючи той факт, що правова база виборчого процесу неодноразово оновлювалася та корегувалася залежно від змін у політичних та суспільних реаліях нашої країни. Остання подія, яка відбулась у цьому процесі, – це ухвалення Верховною Радою України у грудні 2019 р. Виборчого кодексу України. І знов, як і в попередніх нормативно-правових документах з цього приводу, у ВК України закріплення поняття виборчої документації не відбулося. Хоча, з одного боку, цей термін активно використовується в змісті цього правового документа, а з іншого – законодавець не акцентує свою позицію з цього приводу. Все це створює певні прогалини та незручності у площині практичного застосування як виборчого законодавства, так і кримінального.

Досліджуючи проблему фальсифікації, П. В. Черненко дає таке визначення виборчого документа: матеріальний носій, на якому зафіксована інформація, яка використовується під час організації та реалізації виборчого процесу, що видаються відповідними суб'єктами виборчого процесу і утворені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити [5, с. 192].

На нашу думку, таке розуміння змісту виборчого документа відповідає його функціональній спрямованості, слід додати лише, що документ дає можливість реалізувати громадянам України їх конституційне виборче право.

Слід пояснити, на чому базується така позиція. Виборчий кодекс України чітко перераховує, які документи використовуються під час виборчого процесу в нашій країні. При цьому йдеться про будь-які

¹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 02.05.2020).

типи виборів, регламентовані як Конституцією України, так і ст. 3 ВК України (вибори Президента України, вибори народних депутатів України та місцеві вибори)¹. Весь перелік документів, які зазначені у ВК України, окреслює той масив виборчої документації, про яку ми ведемо мову. Крім того, в окремих нормативно-правових документах Центральної виборчої комісії України (далі – ЦВК України) також йдеться про виборчі документи. Так, наприклад, в Постанові ЦВК України «Про Порядок передачі окружними виборчими комісіями з виборів Президента України виборчої та іншої документації на зберігання до місцевих державних архівних установ» чітко регламентовано, які документи віднесені державою до виборчих, а також які дії повинні з ними відбуватись у межах передачі на зберігання до державних архівних установ. При цьому, наприклад, для постійного зберігання до таких установ передаються фінансові документи окружної виборчої комісії (кошториси, штатний розклад, плани асигнувань, фінансові звіти) та акти про вилучення для знищення документів, не внесених до Національного архівного фонду².

При цьому, як ми вже наголошували раніше, чіткого закріплення змісту терміна «виборчий документ» не існує, але існують відповідні згадки про той чи інший перелік документів, який віднесений до виборчої документації.

Що стосується документів референдуму, то зміст цих документів аналогічний виборчим документам з однією відмінністю – вони забезпечують конституційне право громадян на їх волевиявлення через референдум.

Підбиваючи підсумки, треба наголосити на тому, що під *виборчими документами або документами референдуму* необхідно розуміти матеріальні носії: на яких зафіксована інформація, що використовується під час організації та реалізації виборчого процесу (процесу референдуму); які видаються відповідними суб'єктами виборчого процесу (процесу референдуму); які забезпечують конституційне право громадян обирати, бути обраними та приймати рішення шляхом референдуму; які утворені з дотриманням визначених законом форм та містять передбачені законом реквізити.

¹ Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 02.05.2020).

² Про Порядок передачі окружними виборчими комісіями з виборів Президента України виборчої та іншої документації на зберігання до місцевих державних архівних установ : Постанова Центральної виборчої комісії України від 30.04.2014 № 435 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0435359-14> (дата звернення: 02.05.2020).

Документи на переказ (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200 КК України)).

Відповідно до положень п. 1.6 ст. 1 Закону України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні» під *документом на переказ* розуміють електронний або паперовий документ, що використовується суб'єктами переказу, їх клієнтами, кліринговими, еквайринговими установами або іншими установами – учасниками платіжної системи для передачі доручень на переказ коштів¹.

До документів на переказ належать розрахункові документи, документи на переказ готівки, міжбанківські розрахункові документи, клірингові вимоги та інші документи, що використовуються у платіжних системах для ініціювання переказу.

Документи, які подаються для проведення державної реєстрації (підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців (ст. 205-1 КК України)).

Проблема державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців в Україні регламентована низкою нормативно-правових документів, а саме: Господарським кодексом України від 16 січня 2003 р. № 436-IV²; Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. № 435-IV³ та Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» від 15 травня 2003 р. № 755-IV⁴. У перших двох нормативно-правових документах законодавець наголошує на тому, що державна реєстрація юридичної особи та фізичних осіб – підприємців повинна відбуватися на підставі спеціального закону, а саме Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» (далі – Закон про державну реєстрацію).

¹ Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2346-III // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14> (дата звернення: 02.05.2020).

² Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 02.05.2020).

³ Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 02.05.2020).

⁴ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15> (дата звернення: 02.05.2020)

У п. 4 ст. 1 Закону про державну реєстрацію під державною реєстрацією юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб – підприємців (далі – державна реєстрація) розуміється офіційне визнання шляхом засвідчення державою факту створення або припинення юридичної особи, громадського формування, що не має статусу юридичної особи, засвідчення факту наявності відповідного статусу громадського об'єднання, професійної спілки, її організації або об'єднання, політичної партії, організації роботодавців, об'єднань організацій роботодавців та їхньої символіки, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, зміни відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, про юридичну особу та фізичну особу – підприємця, а також проведення інших реєстраційних дій, передбачених цим законом¹.

Слід пояснити, чому ми зупинили свою увагу на цьому положенні. Справа полягає в тому, що цей законодавчий акт не регламентує поняття документа, який подається для проведення державної реєстрації, а тільки зосереджує свою увагу на переліку таких документів. Так, наприклад, у ст. 17 Закону про державну реєстрацію визначається перелік документів, що подаються заявником для державної реєстрації юридичної особи, у ст. 18 – документи, що подаються заявником для державної реєстрації фізичної особи – підприємця тощо.

Проаналізувавши положення цього Закону України, можливо наголосити на тому, що під *документами, які подаються для проведення державної реєстрації*, розуміють друковані або електронні носії, на яких відображається та зберігається інформація щодо засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, а також факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою.

Для з'ясування того факту, чи є документ, який розглядається, таким, що подається для проведення державної реєстрації, потрібно звернутися до змісту Закону про державну реєстрацію.

Фінансові документи (*фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи (ст. 220-2 КК України)*).

Свого часу в ході дослідження проблеми кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з банкрутством, Ю. В. Ключик, розглядаючи зміст фінансових документів як предмета злочину ст. 220-2 КК України, наголошувала на тому, що такими документами

¹ Там само.

виступають: документи бухгалтерського обліку; реєстри бухгалтерського обліку; документи (у будь-якій формі) щодо звітності фінансової установи [6, с. 91–92].

Враховуючи таку точку зору, а також розуміння змісту документа та фінансової діяльності, існує можливість зазначити, що під *фінансовим документом* розуміють будь-який матеріальний носій, на якому закріплена інформація про фактичне здійснення господарської операції суб'єктом господарювання або який містить відповідне розпорядження на право здійснення такої операції.

Документи, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів (*підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів (ст. 223-1 КК України)*).

Під *документами, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів*, слід розуміти документи, які подаються на різних законодавчих етапах емісії цінних паперів до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку відповідно до вимог щодо випуску (емісії) і обігу цінних паперів та їх похідних. Така діяльність регламентована відповідно до положень Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»¹.

Приватизаційні документи (*незаконна приватизація державного, комунального майна (ст. 233 КК України)*).

Під *приватизаційними документами* розуміють сукупність таких документів, які подаються, складаються чи в інший спосіб використовуються у процесі приватизації державного або комунального майна. Як правило, до них відносять: документи, за допомогою яких оформляється перехід права власності на приватизоване майно (протокол засідання конкурсної комісії, який затверджується органом приватизації і є підставою укладення договору купівлі-продажу з переможцем конкурсу); документи, які складаються при оцінці вартості майна, що підлягає приватизації (акти інвентаризації майна, висновок експерта про вартість майна, передавальний баланс підприємства тощо).

Документ Національного архівного фонду та унікальний документ (*знищення, пошкодження або приховування документів чи унікальних документів Національного архівного фонду (ст. 298-1 КК України)*).

Суспільні відносини, які пов'язані з формуванням, обліком, зберіганням і використанням Національного архівного фонду та іншими

¹ Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30.10.1996 № 448/96-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр> (дата звернення: 02.05.2020).

основними питаннями архівної справи, регулює Закон України «Про Національний архівний фонд та архівні установи». При цьому такі суспільні відносини виступають безпосереднім об'єктом суспільно небезпечного посягання у вигляді знищення, пошкодження або приховування певних видів документів: документів, що визначені КК України як документи Національного архівного фонду, та унікальних документів. В абзацах 3 та 6 вищезазначеного Закону законодавець чітко і конкретно визначає зміст таких документів. Під *документом Національного архівного фонду* розуміють архівний документ, культурна цінність якого визнана відповідною експертизою та який підлягає державному обліку і зберіганню. А, у свою чергу, під *унікальним документом* розуміють документ Національного архівного фонду, що становить виняткову культурну цінність, має важливе значення для формування національної самосвідомості Українського народу і визначає його вклад у всесвітню культурну спадщину¹.

Паспорт громадянина України (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України)).

Нормативно-правове закріплення змісту поняття паспорта громадянина України відбулось у ст. 1 Постанови Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»: *паспорт громадянина України* є документом, що посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України².

Важливі особисті документи (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України)).

Необхідно наголосити на тому, що в правовому полі поняття важливих особистих документів не закріплено. Однак в одній зі своїх постанов Верховний Суд України під поняттям *інших важливих особистих документів* як предмета злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК України, наголосив на тому, що це документи, які засвідчують важливі факти і події в житті людини, втрата яких істотно утруднює

¹ Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 № 3814-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12> (дата звернення: 02.05.2020).

² Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон : Постанова Верховної Ради України від 26.06.1992 № 2503-ХІІ // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2503-12> (дата звернення: 02.05.2020).

реалізацію її прав, свобод і законних інтересів та потребує значних зусиль для їх поновлення (зокрема, такими документами визнаються свідоцтво про народження, про шлюб, про народження дитини, про смерть, військовий квиток, трудова книжка, посвідчення водія, посвідчення про державні нагороди чи присвоєння почесних звань, диплом про закінчення вищого навчального закладу освіти, довідка про ідентифікаційний код, пенсійне посвідчення тощо). При цьому поняття важливості документа для певної людини є оціночним і підлягає встановленню в кожній конкретній кримінальній справі за обвинуваченням особи у вчиненні злочину, передбаченого ч. 3 ст. 357 КК України¹.

Документи, що містять відомості військового характеру, які становлять державну таємницю (розголошення відомостей військового характеру, що становлять державну таємницю, або втрата документів чи матеріалів, що містять такі відомості (ст. 422 КК України)).

Розкриваючи сутність такого виду документів, необхідно чітко усвідомлювати, що існує конкретизована інформація, яка розміщується на матеріальних носіях для її зберігання та передачі в просторі. Ця інформація стосується відомостей військового характеру, які, у свою чергу, передбачаються Законом України «Про державну таємницю»². У ст. 8 цього Закону нормотворець виклав перелік відомостей, які відніс до державної таємниці у сфері оборони. У нашому випадку це якраз і є відомостями військового характеру. Узагальнюючи, можна наголосити на такому: під *документами, що містять відомості військового характеру, які становлять державну таємницю*, розуміють будь-які матеріальні носії, на яких закріплені відомості, віднесені до державної таємниці у сфері оборони.

Документи, що містять державну таємницю (втрата документів, що містять державну таємницю (ст. 329 КК України)).

Закон України «Про державну таємницю» вказує, що документ, який містить державну таємницю, ширше за своєю сутністю, ніж документ, що містить відомості військового характеру. Навіть можливо ці два документи розглядати як загальне і часткове, де загальним визнається документ, що містить державну таємницю, а частковим – відомості військового характеру. Як ми вже наголошували,

¹ Постанова Верховного Суду України від 20.06.2011 : справа № 5-8кc11 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/18395956> (дата звернення: 02.05.2020).

² Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 02.05.2020).

перелік відомостей, які утворюють державну таємницю, міститься у ст. 8 Закону України «Про державну таємницю» і стосується інформації в таких сферах: оборони; економіки, науки і техніки; зовнішніх відносин; державної безпеки та охорони правопорядку.

Приватні документи (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України)).

Приватний документ – це будь-який матеріальний носій, на якому закріплюється інформація приватного (особистого) характеру, що створюється безпосередньо тією особою, відносно якої вона стосується, для вирішення індивідуальних, власних питань та проблем. Обов'язковою умовою для визнання приватного документа предметом складу злочину, передбаченого ст. 357 КК України, є той факт, що приватний документ знаходиться на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності або у віданні уповноважених працівників цих підприємств, установ, організацій. Наприклад, приватним документом можливо визнавати власноруч написані пояснення особи, певні її зобов'язання тощо.

Особливо важливі документи (викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357 КК України)).

Передбачаючи у змісті ст. 357 КК України наявність терміна «особливо важливі документи», законодавець намагався підкреслити значущість певних документів для конкретної ситуації, яка кваліфікується правоохоронним органом за цією статтею. Інакше кажучи, це може бути той самий офіційний або приватний документ, але в умовах конкретної події він має більше значення, ніж будь-які інші документи, для потерпілої сторони. Унаслідок цього такий документ наділений певними характерними ознаками (як правило, йдеться про його інформаційне наповнення), які вигідно його виділяють серед інших документів.

Документи на отримання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів (незаконне виготовлення, підроблення, використання чи збут підроблених документів на отримання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів (ст. 318 КК України)).

Отримання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів на території України чітко регламентовано в нормативно-правових актах і має обмежений характер. Так, наприклад, Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Про деякі питання придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення

наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я» від 7 серпня 2015 р. № 494 регламентує порядок обігу вищезазначених предметів обмеженого доступу в медичних установах¹. В цьому нормативно-правовому акті чітко прописаний порядок документообігу та форми відповідних документів у сфері отримання наркотичних засобів, психотропних речовин або прекурсорів. Тому під *такими документами* слід розуміти ті, які надають безпосередню можливість незаконного отримання наркотичних засобів, психотропних речовин чи прекурсорів (наприклад, ліцензія, рецепт, довіреність, товарно-транспортна накладна, журнали обліку тощо).

Підроблений або викрадений документ (*протиправне заволодіння майном підприємства, установи, організації (ст. 206-2 КК України)*).

Найбільш вдале, на нашу думку, розуміння змісту підробленого документа в межах ст. 206-2 КК України надає Н. М. Грищенко. Вчена зазначає, що під підробленими документами слід розуміти як повністю сфальсифіковані документи, так і справжні документи з частковою фальсифікацією їх змісту (виправлення, внесення фіктивних записів, знищення частини тексту, витравлення, підчистка, змивання, підробка підпису, переклеювання фотографій, проставлення на документі відбитка підробленої печатки тощо) [7, с. 243].

Викраденим документом є будь-який документ, яким особа заволоділа незаконним шляхом з метою подальшого використання його на власну користь.

Висновки

На підставі дослідження сутності терміна «документ» та його різновидів можливо констатувати наявність певних характерних особливостей, а саме: є поняття «документ»; кожний вид документа, що передбачається в КК України, використовується в конкретній сфері діяльності суспільства та держави (фінансова сфера, сфера державного управління, сфера збереження державної таємниці, медична сфера тощо); зміст інформації або відомостей, які закріплюються в документі, безпосередньо пов'язаний зі сферою його використання; характерна функціональна спрямованість документа, як правило, безпосередньо відображається в його видовій назві (наприклад, фінансовий документ використовується у фінансовій сфері).

¹ Про деякі питання придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я : Наказ МОЗ України від 07.08.2015 № 494 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1028-15> (дата звернення: 02.05.2020).

Крім того, необхідно наголосити на тому, що поняття «документ» та його різновиди співвідносяться як загальне та конкретне. При цьому документ розуміється нами як загальне, а його різновиди – як конкретизовані його форми.

Список бібліографічних посилань: 1. Тучков С. С. Підроблення як спосіб вчинення злочину : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2005. 17 с. 2. Дзюба Ю. П. Кримінальна відповідальність за викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (аналіз складу злочину) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Харків, 2008. 20 с. 3. Тимошенко Н. О. Кримінально-правова характеристика підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збуту та використання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2009. 19 с. 4. Фіалка М. І. Кримінально-правова охорона документообігу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2010. 23 с. 5. Черненко П. В. До проблеми визначення змісту дефініції «вибірчий документ» // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : тези доп. учасників наук.-практ. конф. з нагоди святкування Дня науки, відзначення Дня Європи та 70-річчя заснування Ради Європи (м. Харків, 16 трав. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019, С. 189–192. 6. Ключик Ю. В. Кримінальна відповідальність за злочини, пов'язані з банкрутством : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Запоріжжя, 2019. 199 с. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/dis_5.pdf (дата звернення: 02.05.2020). 7. Грищенко Н. М. Окремі об'єктивні ознаки протиправного заволодіння майном підприємства, установи, організації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 238–244.

Надійшла до редколегії 19.05.2020



Fialka M. I. Documents in the Criminal Code of Ukraine: Content and Their Relationship

The subject matter of the scientific research carried out within the scientific article are documents as features of corpus delicti provided in the criminal legislation of Ukraine. The purpose of this article is to study the problem of the existence of the document, its varieties and their relationship in the structure of the Criminal Code of Ukraine. Achieving this purpose within the study became possible due to the implementation of the relevant tasks, namely: to determine the list of criminal and legal norms, which provide the presence of a document in the form of certain features of corpus delicti; to establish the main content and essence of each type of the document; to establish the relationship of different types of documents in the structure of the Criminal Code of Ukraine.

General scientific methods have been mainly used in the process of scientific research, namely: analysis, generalization, systematic approach and study of documents. This, in turn, provided an opportunity to formulate the novelty of the scientific research, which is to establish

the content of the concepts of different types of documents within the Criminal Code of Ukraine and to establish their interdependence.

Based on the study of the essence of the term of the “document” and its varieties, it has been emphasized the presence of certain characteristics, namely: the basic concept is the “document”; each type of document provided in the Criminal Code of Ukraine is used in a specific area of activity of society and the state (financial sphere, sphere of public administration, sphere of state secrets, medical sector, etc.); the content of information or data contained in the document is directly related to the scope of its use; the characteristic functional orientation of the document, as a rule, is directly reflected in its specific title (for example, the financial document is used in the financial sphere).

It has been concluded that the concept of the “document” and its varieties are correlated with each other as general and specific. In this case, the document is understood as a general, and its varieties – as its specific forms.

Key words: a document, types of documents, the Criminal Code, relationship between the document and its types.



НА КНИЖКОВУ ПОЛИЦЮ

Бандурка О. М. Злочинність і сучасність : монографія / О. М. Бандурка, І. О. Бандурка. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ ; Майдан, 2020. – 407 с. – ISBN 978-966-372-765-3

У монографії розглядається комплекс кримінально-правових і кримінологічних проблем сучасного стану злочинності в Україні. Із залученням різних методів наукового аналізу досліджені загальний стан злочинності й особливості професійної та організованої злочинності, надана характеристика економічній злочинності, показаний вплив кримінальної субкультури на формування антисоціальної поведінки частини населення, розглянута злочинна ієрархія у кримінальному середовищі.

Значна увага приділена заходам протидії злочинності як формам захисту прав і свобод людини та громадянина.

Монографія буде корисною для вчених, які досліджують проблеми злочинності в Україні, практичним працівникам правоохоронної системи, викладачам, курсантам і студентам, широкому колу читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

Бандурка О. М. Міліція в Україні в період посилення тоталітарного режиму (1931–1941 рр.): історико-правове дослідження : монографія / О. М. Бандурка, В. А. Греченко. – Харків : Золота миля ; Панов, 2020. – 443 с. – ISBN 978-617-7859-52-8

Монографію присвячено недостатньо дослідженій темі в історико-правовій науці – організації та діяльності міліції в Україні в 1930-х роках. Ця книга є третьою в циклі праць авторів з історії поліції та міліції на теренах України. Розглянуто питання про зміни в управлінні міліцією, трансформації її структури, протидію злочинності, адміністративну діяльність, підготовку кадрів для органів внутрішніх справ.

Книга розрахована на науковців і практичних працівників поліції, ветеранів міліції, курсантів і студентів, краєзнавців – усіх, хто цікавиться історією права та правоохоронних органів.

Брильов М. О. Оперативно-розшукова протидія злочинам, пов'язаним з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг : монографія / М. О. Брильов, М. В. Стащак, В. В. Шендрик ; за заг. ред. С. М. Гусарова. – Харків : ФОРМ Панов А. М. ; Константа, 2019. – 167 с. – ISBN 978-966-342-381-4

Ця монографія – одна з перших у вітчизняній юридичній науці праць, в якій розроблені сучасні теоретично-правові й організаційні засади оперативно-розшукової протидії злочинам, пов'язаним з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг. У роботі проаналізовано й охарактеризовано

науковий генезис досліджуваної тематики. Спираючись на аналіз емпіричного матеріалу та погляди науковців, надано оперативно-розшукову характеристику злочинів, пов'язаних з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг. Визначено напрямки підвищення ефективності організації оперативного обслуговування об'єктів дорожньої галузі щодо виявлення та попередження розкрадань бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг. Вироблено перспективні напрямки підвищення ефективності оперативно-розшукового документування злочинної діяльності, пов'язаної з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг.

Монографія призначена для працівників підрозділів кримінальної поліції, науково-педагогічних і педагогічних працівників та осіб, які навчаються в закладах вищої освіти юридичного профілю.

Войціховський А. В. Міжнародне право : підручник / А. В. Войціховський ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2020. – 543 с. – ISBN 978-966-610-108-5

У підручнику розглядаються питання сучасного міжнародного права, зміст його основних принципів, галузі, інститути й основні поняття сучасного міжнародного права. Поданий матеріал ґрунтується на чинних міжнародно-правових актах і рішеннях міжнародних судових органів.

Для студентів, курсантів (слухачів) і магістрів закладів вищої освіти, аспірантів (ад'юнктів), викладачів, науковців, а також усіх, хто цікавиться питаннями міжнародного права.

Кримінальне право України. Загальна частина : підручник / В. Б. Харченко, О. О. Житний, Ю. В. Орлов та ін. ; за заг. ред. О. М. Литвинова ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : Харків. нац. ун-т внутр. справ, 2020. – 427 с. – ISBN 978-966-610-097-2

У підручнику розглянуто основні питання навчальної дисципліни «Кримінальне право України. Загальна частина». У матеріалах курсу під час розгляду основних інститутів і вчень Загальної частини кримінального права України використано актуальні нормативні акти та судову практику.

Для курсантів і студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, викладачів, аспірантів та ад'юнктів, науковців і практичних працівників, а також широкого кола читачів, які цікавляться проблематикою протидії злочинності.

Панова О. О. Забезпечення публічної безпеки в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія / О. О. Панова ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Харків : ФОП Панов А. М., 2018. – 510 с. – ISBN 978-617-7474-91-2

Монографія є комплексним дослідженням сутності та особливостей адміністративно-правових засад забезпечення публічної безпеки в Україні. У роботі проаналізовано методологічні засади адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки, надано загальну характеристику публічній безпеці в Україні як об'єкту адміністративно-правової охорони і захисту. Окрема увага приділена аналізу специфіки діяльності системи суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні та особливості їх адміністративно-правового статусу. У монографії сформульовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства у сфері забезпечення публічної безпеки в Україні, створення системи критеріїв та показників оцінювання ефективності забезпечення публічної безпеки.

Монографія буде корисною викладачам, ад'юнктам, аспірантам, докторантам вищих навчальних закладів юридичного профілю, працівникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також усім, хто цікавиться проблемами адміністративно-правового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Литвинов О. М. Антипостмодерн: кримінологічні етюди / О. М. Литвинов, Ю. В. Орлов ; Кримінолог. асоц. України. – Харків : Право, 2020. – 278 с. – ISBN 978-966-937-981-8

У наукових етюдах розглянуто кримінологічну проблематику на сучасному етапі розвитку її постмодерністської парадигми. У межах останньої проаналізовано основні теорії, концепції та наукові концепти. Значна увага приділяється критичному аналізу творчості зарубіжних і вітчизняних філософів, соціологів і культурологів та впливу їх досліджень на стан сучасної кримінологічної науки, правоохоронної та педагогічної практик.

Для науковців, практичних працівників, викладачів, курсантів, студентів і широкого кола читачів, які цікавляться кримінологічною тематикою.

НОВИНИ НАУКОВОГО ЖИТТЯ

До відома наукової громадськості!

У період з 24 грудня 2019 р. по 30 червня 2020 р. на базі Харківського національного університету внутрішніх справ відбулися такі заходи:

22.02.2020 – Міжнародна науково-практична конференція **«25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього»;**

27.03.2020 – Всеукраїнська науково-практична конференція **«Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України»;**

09.04.2020 – XXI студентська науково-практична конференція іноземними мовами **«Попередження та протидія насильству у суспільстві (зарубіжний досвід)»;**

24.04.2020 – XI Всеукраїнська науково-практична конференція здобувачів вищої освіти **«Питання сучасної науки і права»;**

23.04.2020 – науково-практична конференція, присвячена пам'яті віце-президента Кримінологічної асоціації України, професора Олега Михайловича Литвака **«Держава і злочинність. Нові виклики в епоху постмодерну»;**

24.04.2020 – Міжнародна науково-практична конференція, присвячена пам'яті професора С. П. Бочарової **«Особистість, суспільство, закон»;**

14.05.2020 – I міжнародна науково-практична конференція, присвячена 60-річчю КЛК ХНУВС **«Авіація, промисловість, суспільство»;**

15.05.2020 – XXVII науково-практична конференція курсантів та студентів **«Сучасна наука і правоохоронна діяльність»;**

15.05.2020 – науково-практична конференція з нагоди святкування Дня науки **«Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених»;**

22.05.2020 – науково-практична конференція, присвячена 95-й річниці від дня народження Олександра Анатолійовича Пушкіна **«Проблеми цивільного права та процесу»;**

27.05.2020 – Міжнародна науково-практична конференція **«Протидія кіберзлочинності та торгівлі людьми»;**

28.05.2020 – VIII Всеукраїнська науково-практична конференція **«Проблеми розвитку соціально-трудова прав та профспілкового руху в Україні»;**

29.05.2020 – V Міжнародна науково-практична конференція **«Підготовка поліцейських в умовах реформування МВС України»;**

12.06.2020 – XIII Міжнародна науково-практична конференція **«Культурне розмаїття: матеріальна та нематеріальна культура різних країн світу».**

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.01 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

04.03.2020 – БУГАЙЧУКА Костянтина Леонідовича «**Публічне адміністрування в органах Національної поліції України**» на здобуття наукового ступеня (далі – на здоб. наук. ступ.) доктора юридичних (далі – д-ра юрид.) наук за спеціальністю (далі – спец.) 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право;

04.03.2020 – ШПАРАГИ Юрія Івановича «**Адміністративно-правовий статус регіонального департаменту соціального захисту населення в Україні**» на здоб. наук. ступ. кандидата юридичних (далі – канд. юрид.) наук за спец. 12.00.07;

03.03.2020 – МЕДВЕДЕВА Михайла Юрійовича «**Правовий механізм адміністрування податків, зборів, платежів**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.07;

03.03.2020 – ПІДДУБНОГО Вадима Владиславовича «**Подолання протидії розслідуванню злочинів економічної спрямованості**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність;

У спеціалізованій вченій раді Д 64.700.02 відбулися захисти таких дисертаційних досліджень:

07.03.2020 – КИРИЗІЄВА Олександра Федоровича «**Правовий статус працівників фінансових установ в Україні**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення;

07.03.2020 – КУДІНА Сергія Володимировича «**Порівняльна історія права: вітчизняна традиція концептуалізації**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень;

06.03.2020 – ПАНЧУКА Владислава Володимировича «**Правові задачі забезпечення трудових прав працівників Державної податкової служби України**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.05;

06.03.2020 – ФІЛІНЮКА Івана Георгійовича «**Спеціалізовані суди на українських землях у другій половині ХІХ – на початку ХХ століття**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.01;

05.03.2020 – МАСЛО Тетяни Миколаївни «**Пропорційність у цивільному судочинстві**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03 – цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право;

05.03.2020 – КУХАРЄВА Олександра Євгеновича «**Диспозитивність в спадковому праві**» на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. наук за спец. 12.00.03;

04.03.2020 – ГУЙВАН Оксани Петрівни «**Цивільно-правова відповідальність учасників інформаційних відносин**» на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук за спец. 12.00.03.

АКАДЕМІЧНИЙ РЕЙТИНГ «ТОП-200 УКРАЇНА 2020»

Центр міжнародних проєктів «Євроосвіта» (<http://www.euroosvita.net/>), в партнерстві з міжнародною групою експертів IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence (<http://ireg-observatory.org/en/>), презентував наступний, чотирнадцятий академічний рейтинг закладів вищої освіти України «Топ-200 Україна 2020».

Для розрахунку рейтингових показників використовувалися лише відкриті дані прямих вимірів, виставлені на відкритих вебресурсах незалежних національних та міжнародних організацій і установ.

Цьогорічний рейтинг українських університетів розраховувався за десятьма показниками, шість з яких є міжнародними, чотири – національними. Вагові коефіцієнти міжнародних показників діяльності університетів (результати у світових рейтингах, участь у програмах Erasmus+ Європейського Союзу) встановлені вищими за вагові коефіцієнти національних показників.

У рейтингу «Топ-200 Україна 2020» представлені шість ЗВО МВС України зі специфічними умовами навчання.

РЕЙТИНГ	ЗВО	∑ ІНДЕКСІВ УНІВЕРСИТЕТУ
1	2	3
122 (-27)	Національна академія внутрішніх справ	68,13
126 (+3)	Харківський національний університет внутрішніх справ	69,06
139 (+42)	Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	73,84
144 (+43)	Одеський державний університет внутрішніх справ	75,33
148	Львівський державний університет внутрішніх справ	77,22
197 (+2)	Донецький юридичний інститут	91,21

Повна інформація за посиланням: <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=1&id=6556>.

ХНУВС посідає 4 місце серед 128 українських вишів у рейтингу «YouTube University Ranking» (травень 2020) від UniRank

Пошукова система вищої освіти UniRank, що досліджує популярність вишів в інтернет-просторі, у тому числі їх наявність у соціальних мережах, склала рейтинг «YouTube University Ranking» (травень 2020), мета якого – визначити приблизний індекс популярності кожного університету в соціальній медіа-платформі «YouTube» на основі загальної кількості підписників.

Серед 128 українських ЗВО, включених до цього рейтингу, Харківський національний університет внутрішніх справ посів 4 місце.

Докладніше за посиланням: <https://www.4icu.org/youtube/ua/>.

Бібліотеку ХНУВС включено до Довідника університетських бібліотек світу, опублікованого UniRank

UniRank опублікував найбільший Довідник університетських бібліотек світу, до якого включено бібліотеку Харківського національного університету внутрішніх справ. Він містить посилання на 9234 офіційні академічні бібліотеки у 184 країнах світу.

Довідник можна переглянути за посиланням <https://www.4icu.org/libraries/>

Рейтинг університетів за показниками Scopus: ХНУВС піднявся на 17 позицій

Сайтом Освіта.ua здійснено наукометричний моніторинг суб'єктів науково-видавничої діяльності України за показниками бази даних SciVerse Scopus, на підставі якого складається рейтинг українських закладів вищої освіти.

Станом на квітень 2020 р. до бази даних Scopus включено 177 закладів вищої освіти України (на 11 навчальних закладів більше, ніж у квітні 2019 р.).

У рейтинговій таблиці заклади вищої освіти України ранжовані за індексом Гірша – кількісним показником, що базується на кількості наукових публікацій і кількості їх цитувань.

ХНУВС посідає **134** місце серед 177 ЗВО України з кількістю публікацій – 109, кількістю цитувань – 126, індексом Гірша – 7.

У цьому році до цього рейтингу уперше потрапили ще три ЗВО зі специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських.

Місце	Заклад освіти	Кількість публікацій	Кількість цитувань	Індекс Гірша 2020	Індекс Гірша 2019	Різниця (2020–2019)
1	2	3	4	5	6	7
134 (+17)	Харківський національний університет внутрішніх справ	109	126	7	3	4
160 (new)	Львівський державний університет внутрішніх справ	66	60	3	0	3
170 (new)	Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	44	19	3	0	3
177 (new)	Одеський державний університет внутрішніх справ	15	2	1	0	1

З повним рейтингом можна ознайомитися за посиланням: <http://osvita.ua/vnz/rating/72780/>

ХНУВС – у рейтингу університетів за популярністю в інтернеті

Опубліковано рейтинг «UniRank University Ranking 2020» (January edition) (<https://4icu.org/ua/>), що досліджує якість представлення та популярність вишів в інтернет-просторі на основі незалежних вебметричних показників, зібраних з авторитетних джерел (Moz, Majestic, SimilarWeb та Amazon Alexa).

Ранжування визначалося популярністю та відвідуваністю сайтів університетів світу з 200 держав.

Зі 171 українського університету, які ввійшли до рейтингу, ХНУВС посів 85 місце, з 13600 університетів світу – 7192 місце.

3 навчальних закладів МВС України в рейтингу присутні:

	COUNTRY RANK	WORLD RANK
1	2	3
Харківський національний університет внутрішніх справ	85	7192
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	129	9201
Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка	150	9995

Поточний рейтинг обчислюється за спеціальною формулою на основі даних таких вебметрик:

- Moz Domain Authority (вказує на кількість і якість зовнішніх посилань на сайт за даними пошукової системи Google);
- Alexa Global Rank (враховує число відвідувачів і кількість переглянутих ними сторінок у системі Alexa);
- SimilarWeb Global Rank;
- Majestic Referring Domains (вказує на кількість і якість зовнішніх посилань на сайт за даними пошукової системи Majestic);
- Majestic Trust Flow (потік довіри) – визначає силу посилань, які розміщені на сайті.

Першим заступником голови ради молодих вчених при Харківській обласній державній адміністрації обрано Володимира Чумака

Т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ Володимир Чумак, який увійшов до складу ради молодих вчених при Харківській обласній державній адміністрації, взяв участь у першому її засіданні. Захід пройшов на базі Харківського національного університету будівництва та архітектури.

Було затверджено персональний склад ради молодих вчених, обрано голову, першого заступника, заступника та секретаря. За результатами таємного голосування головою ради стала завідувач кафедри маркетингу та медіакомунікацій Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка доктор економічних наук, професор Олександра Мандич, першим заступником – т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи Харківського національного університету внутрішніх справ доктор юридичних наук, доцент Володимир Чумак.

Курсантська та студентська наука

У період з 24 грудня 2019 р. по 30 червня 2020 р. курсанти і студенти університету взяли участь у таких заходах:

15.01.2020 – круглому столі **«Напрямки удосконалення нормативно-правового забезпечення безпеки дорожнього руху»;**

16.01.2020 – круглому столі **«Національно-патріотичне виховання молоді в Україні: стан та перспективи»;**

21.01.2020 – круглому столі **«Соборність України: історичний контекст і виклики сьогодення»;**

23.01.2020 – круглому столі **«Дотримання прав людини в Україні: стан та шляхи покращення»;**

29.01.2020 – круглому столі **«Проблеми профілактики та протидії розповсюдженню наркоманії серед молоді»;**

31.01.2020 – круглому столі **«Роль інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні»;**

05.02.2020 – круглому столі **«Дотримання правил дорожнього руху – культура нації»;**

12.02.2020 – круглому столі **«Національно-патріотичне виховання молоді в Україні»;**

19.02.2020 – круглому столі **«Розвиток прав людини у трудовій, господарській та екологічній сфері»;**

21.02.2020 – Міжнародній науково-практичній конференції **«25 років становлення Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ: славетна історія та горизонти майбутнього»;**

28.02.2020 – Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції **«Вплив інтеграційних тенденцій на розвиток національного права»;**

05.03.2020 – круглому столі **«Запобігання та протидія корупції в Україні»;**

06.03.2020 – круглому столі **«Основні напрями та проблеми протидії наркоманії»;**

27.03.2020 – Всеукраїнській науково-практичній конференції **«Психологічні та педагогічні проблеми професійної освіти та патріотичного виховання персоналу системи МВС України»;**

09.04.2020 – XXI Міжнародній студентській науково-практичній конференції іноземними мовами **«Попередження та протидія насильству у суспільстві (зарубіжний досвід)»;**

23.04.2020 – науково-практичній конференції, присвяченій пам'яті віце-президента Кримінологічної асоціації України, професора Олега Михайловича Литвака **«Держава і злочинність. Нові виклики в епоху постмодерну»;**

23.04.2020 – Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів **«Питання сучасної науки і права»;**

24.04.2020 – Міжнародній науково-практичній конференції **«Особистість, суспільство, закон»**, присвяченій пам'яті професора С. П. Бочарової;

14.05.2020 – Міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 60-річчю КЛК ХНУВС **«Авіація, промисловість, суспільство»;**

15.05.2020 – XXVII науково-практичній конференції курсантів та студентів «**Сучасна наука і правоохоронна діяльність**»;

15.05.2020 – науково-практичній конференції з нагоди Дня науки «**Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених**»;

22.05.2020 – Науково-практичній конференції, присвяченій 95-й річниці від дня народження Олександра Анатолійовича Пушкіна «**Проблеми цивільного права та процесу**»;

27.05.2020 – Міжнародній науково-практичній конференції «**Протидія кіберзлочинності та торгівлі людьми**»;

28.05.2020 – VIII Всеукраїнській науково-практичній конференції «**Проблеми розвитку соціально-трудова прав та профспілкового руху в Україні**»;

29.05.2020 – V Міжнародній науково-практичній конференції «**Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України**».

Участь курсантів і студентів у конкурсах

1. **Міжнародний конкурс студентських наукових робіт зі спеціальності 076 «Підприємництво, торгівля та біржова справа»** (Міністерство освіти і науки України, Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського). Студентка Кременчуцького льотного коледжу ХНУВС Лілія Возна отримала диплом II ступеня, студентка Валерія Павленко отримала сертифікат учасниці конкурсу (науковий керівник – викладач-методист вищої категорії КЛК ХНУВС Галина Луценко).

2. **X Міжнародній мовно-літературній конкурс учнівської та студентської молоді імені Тараса Шевченка (III фінальний етап)** (Міністерство освіти і науки України). Курсант 1 курсу Сумської філії ХНУВС Валентин Даньков отримав диплом III ступеня (науковий керівник – професор кафедри гуманітарних дисциплін Сумської філії ХНУВС кандидат філологічних наук, доцент Валентина Василенко).

3. **VI Міжнародний студентський саміт «Права людини в умовах сучасних глобалізаційних викликів»** (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ). Науковий проєкт курсантки 3 курсу факультету № 1 Анастасії Шокало та курсанта 4 курсу факультету № 4 Олексія Барбашова «Захист дітей в інтернет просторі: сучасні реалії та міжнародний досвід» отримав III місце (науковий керівник – т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи доктор юридичних наук, доцент Володимир Чумак).

4. **Конкурс наукових робіт здобувачів першого (бакалаврського) рівня вищої освіти закладів вищої освіти, що належать до сфери управління МВС України**. Курсанти університету посіли 6 призових місць: у номінації «Психологічне забезпечення» II місце посіла курсантка 3 курсу факультету № 3 Дарина Шутко, наукова робота «Особливості взаємозв'язку рівня розвитку логічного мислення з деякими іншими професійно важливими властивостями у курсантів ЗВО зі спеціальними умовами навчання» (науковий керівник – професор кафедри педагогіки та психології факультету № 3 кандидат психологічних наук, доцент Світлана Харченко); у номінації «Тактико-спеціальна та службово-бойова

підготовка» II місце посів курсант 2 курсу факультету № 3 Ігор Коваленко, наукова робота «Впровадження скандинавської моделі забезпечення публічної безпеки та порядку під час проведення масових заходів та її адаптація для використання в Україні» (науковий керівник – доцент кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 кандидат технічних наук, доцент Ігор Власенко); у номінації «Бойова, військова пожежна та аварійно-рятувальна техніка» III місце посіла курсантка 1 курсу факультету № 1 Аліна Гурбич, наукова робота «Вплив ергономічних показників транспортних засобів на службово-бойову діяльність працівників правоохоронних органів» (науковий керівник – доцент кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 кандидат технічних наук, доцент Ігор Власенко); у номінації «Економічні науки та фінанси» III місце посіла курсантка 3 курсу факультету № 2 Вікторія Бринчак, наукова робота «Неформальна зайнятість населення України» (науковий керівник – доцент кафедри соціальних та економічних дисциплін факультету № 2 кандидат економічних наук, доцент Наталія Павленко); у номінації «Цивільна безпека» III місце посів курсант 2 курсу факультету № 2 Євгеній Вівчаренко, наукова робота «Аналіз причин травматизму в Національній поліції» (науковий керівник – старший викладач кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 Тихін Шевченко); у номінації «Науки оборонної та безпекової сфери держави» III місце посів курсант 2 курсу факультету № 3 Данило Цирін, наукова робота «Екстремальні ситуації в діяльності Національної поліції України» (науковий керівник – старший викладач кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 Тихін Шевченко).

5. **Всеукраїнський конкурс студентських наукових робіт з галузей знань і спеціальностей у 2019/2020 навчальному році.** Представники університету посіли 7 призових місць:

– слухачка магістратури факультету № 6 Юлія Деревицька посіла I місце в номінації «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право», наукова робота «Запобіжні заходи щодо недопущення викрадення дітей» (науковий керівник – доцент кафедри кримінального права та кримінології факультету № 6 кандидат юридичних наук, доцент Вікторія Давиденко);

– студентка 4 курсу факультету № 6 Тетяна Вавренюк отримала диплом II ступеня в номінації «Загальна та соціальна психологія», наукова робота «Соціально-психологічна адаптація п'ятикласників до навчання в середній шкільній ланці» (науковий керівник – доцент кафедри соціології та психології факультету № 6 кандидат психологічних наук Яна Пономаренко);

– студент 3 курсу факультету № 6 Едуард Музичук отримав диплом III ступеня в номінації «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», наукова робота «Реформування органів місцевого самоврядування в Україні та європейський досвід» (науковий керівник – т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи доктор юридичних наук, доцент Володимир Чумак);

– курсант 3 курсу факультету № 2 Владислав Степаненко отримав диплом III ступеня в номінації «Адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право», наукова робота «Протидія кібербулінгу в Україні: адміністративно-правовий аспект» (науковий керівник – т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи доктор юридичних наук, доцент Володимир Чумак);

– курсантка 3 курсу факультету № 1 Наталія Расторгуєва отримала диплом III ступеня в номінації «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень; філософія права», наукова робота «Загально-теоретичні засади правового регулювання боротьби з кіберзлочинністю» (науковий керівник – професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 кандидат юридичних наук, доцент Юлія Загуменна);

– студентка 3 курсу Сумської філії Інна Шимко отримала диплом III ступеня в номінації «Інтелектуальна власність», наукова робота «Організаційно-правові механізми протидії “патентному тролінгу” в Україні» (науковий керівник – доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС кандидат юридичних наук, доцент Яна Садикова);

– слухачка магістратури факультету № 1 Анна Циркуленко отримала диплом III ступеня в номінації «Цивільна безпека (Охорона праці)», наукова робота «Несення служби поліцейськими у нічний час» (науковий керівник – доцент кафедри тактичної та спеціальної фізичної підготовки факультету № 2 кандидат технічних наук, доцент Ігор Власенко).

6. Всеукраїнський конкурс наукових робіт «Морське право: сторінки історії» (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого). Курсант 2 курсу факультету № 2 Анастасія Дорош посіла III місце з науковою роботою «Питання забезпечення безпеки мореплавства у міжнародному морському праві: історико-правничий аспект» (науковий керівник – доцент кафедри конституційного і міжнародного права факультету № 4 кандидат юридичних наук, доцент Євгенія Логвиненко).

7. Всеукраїнський конкурс творчих робіт учнівської та студентської молоді імені Миколи Гоголя (Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя). У номінації «Літературна творчість» курсант 4 курсу факультету № 1 Віталій Найда отримав диплом III ступеня.

8. Харківський регіональний конкурс студентських наукових робіт з природничих, технічних та гуманітарних (соціально-гуманітарного та економічного напрямів) наук (Рада ректорів Вищих навчальних закладів Харківської області). За соціально-гуманітарним напрямком I місце посів курсант 3 курсу факультету № 2 Владислав Степаненко, наукова робота «Правове регулювання протидії кібербулінгу в Україні» (науковий керівник – т.в.о. начальника відділу організації наукової роботи доктор юридичних наук, доцент Володимир Чумак); III місце посіла курсантка 3 курсу факультету № 3 Аліна Варяниця, наукова робота «Особливості ціннісної сфери особистості на різних етапах фахового становлення» (науковий керівник – старший викладач кафедри педагогіки та психології факультету № 3 кандидат психологічних наук Олена Макарова).

9. Стипендія Харківського міського голови «Обдарованість» у 2019/2020 навчальному році. Голові курсантсько-студентського парламенту університету Олексію Барбашову призначено стипендію Харківського міського голови «Обдарованість» у 2019/2020 навчальному році.

НАШІ АВТОРИ

- Аброськін В. В.** ➤ Одеський державний університет внутрішніх справ, ректор, канд. юрид. наук
- Брусакова О. В.** ➤ Харківський національний університет внутрішніх справ (далі – ХНУВС), факультет № 6, декан, канд. філос. наук
- Воловик С. В.** ➤ Сумський державний університет, кафедра кримінально-правових дисциплін та судочинства, аспірант
- Вороний О. О.** ➤ Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», аспірант, м. Київ
- Галкін Д. В.** ➤ ХНУВС, відділ організації освітньо-наукової підготовки (докторант), канд. юрид. наук, старш. наук. співроб.
- Галкіна О. М.** ➤ ХНУВС, науково-дослідна лабораторія з проблем забезпечення діяльності поліції, канд. юрид. наук
- Гетманець О. П.** ➤ ХНУВС, кафедра правового забезпечення господарської діяльності, д-р юрид. наук, проф.
- Джафарова О. В.** ➤ ХНУВС, кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування (професор), член редколегії збірника наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ» (заступник головного редактора), д-р юрид. наук, проф.
- Євко В. Ю.** ➤ ХНУВС, кафедра цивільно-правових дисциплін; канд. юрид. наук, доц.
- Журавель Я. В.** ➤ Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ), юридичний факультет, канд. юрид. наук, доц.
- Каленіченко Л. І.** ➤ ХНУВС, кафедра теорії та історії держави і права, д-р юрид. наук, доц.
- Крикун В. В.** ➤ Головне управління Національної поліції в Харківській області (заступник начальника), ХНУВС, кафедра правоохоронної діяльності та поліцієстики, канд. юрид. наук
- Логвиненко Є. С.** ➤ ХНУВС, кафедра конституційного і міжнародного права, канд. юрид. наук, доц.
- Логвиненко І. А.** ➤ ХНУВС, кафедра теорії та історії держави і права, канд. іст. наук, доц.

- Панасюк О. В.** ➤ Сумська філія ХНУВС, кафедра юридичних дисциплін, канд. юрид. наук, доц.
- Пчелін В. Б.** ➤ ХНУВС, кафедра поліцейської діяльності та публічного адміністрування, д-р юрид. наук, доц.
- Расказова В. В.** ➤ ХНУВС, кафедра цивільного права та процесу
- Радзівідло А. Я.** ➤ ХНУВС, аспірант
- Руденко Л. Д.** ➤ Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету, кафедра адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, канд. юрид. Наук
- Самбор М. А.** ➤ Прилуцький відділ поліції ГУНП в Чернігівській області, сектор моніторингу, член-кореспондент Національної академії наук вищої освіти України, канд. юрид. наук
- Сичова В. В.** ➤ ХНУВС, секретаріат вченої Ради, канд. юрид. наук, доц.
- Слинько Д. В.** ➤ ХНУВС, кафедра теорії та історії держави і права, д-р юрид. наук, проф.
- Танько А. В.** ➤ ХНУВС, докторант, канд. юрид. Наук
- Теремецький В. І.** ➤ Тернопільський національний економічний університет, кафедра цивільного права і процесу, д-р юрид. наук, доц.
- Туренко Д. В.** ➤ ХНУВС, ад'юнкт
- Фіалка М. І.** ➤ ХНУВС, кафедра кримінального права і кримінології, канд. юрид. наук, доц.
- Хань О. О.** ➤ ХНУВС, відділ організації наукової роботи, канд. юрид. наук
- Ховпун О. С.** ➤ Академія праці, соціальних відносин і туризму (м. Київ), кафедра кримінального права, процесу та криміналістики, канд. юрид. наук, доц.
- Чорноус О. В.** ➤ ХНУВС, кафедра трудового та господарського права, канд. юрид. наук, доц.
- Чумак В. В.** ➤ ХНУВС, відділ організації наукової роботи, член редколегії збірника наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ», д-р юрид. наук, доц.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

**ПЕРІОДИЧНІ НАУКОВІ ВИДАННЯ
ХАРКІВСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Крім збірника наукових праць «Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ», Університет є засновником і видавцем ще трьох періодичних наукових видань – збірника наукових праць «**Вісник Кримінологічної асоціації України**», наукового журналу «**Право і безпека**» та електронного видання «**Форум права**».

Вісник Кримінологічної асоціації України



Збірник наукових праць «**Вісник Кримінологічної асоціації України**» видається з 2012 року. За період існування було видано 20 номерів збірника, в яких опубліковано близько 550 наукових статей та значну кількість інформаційних матеріалів з питань, що стосуються діяльності Кримінологічної асоціації України. У 2016 році збірник став переможцем конкурсу на краще видання в системі МВС України.

Програмні цілі: розвиток теоретичної складової наук кримінально-правового циклу, здійснення наукового передбачення тенденцій розвитку науки і практики боротьби зі злочинністю, наукове забезпечення діяльності Національної поліції, сприяння реалізації правоохоронними органами державної політики у сфері протидії злочинності, співробітництво з міжнародними кримінологічними організаціями, аналіз та поширення кращих зразків та досвіду їх роботи.

Категорії читачів: науковці, юристи, курсанти, слухачі та студенти навчальних закладів МВС України, юридичних закладів вищої освіти, працівники правоохоронних органів.

Із 2018 року **періодичність** випуску видання становить 2 рази на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <https://visnikkau.webnode.com.ua>.



Право і безпека

Науковий журнал «Право і безпека» видається з 2002 року. За період існування було видано 72 номери журналу, в яких опубліковано близько 3300 наукових статей та значну кількість інформаційних матеріалів наукового спрямування з питань, що стосуються тематики видання. Журнал неодноразово ставав призером конкурсів на краще видання в системі МВС України.

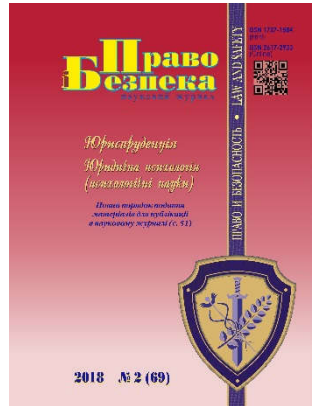
Програмні цілі: поширення результатів наукових досліджень теоретичних і практичних проблем права і безпеки, наукове забезпечення законотворчого процесу та практичної діяльності правоохоронних органів України, сприяння реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод громадян та протидії злочинності тощо.

Категорії читачів: усе населення.

Періодичність випуску видання: 4 рази на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <http://pb.univd.edu.ua>.



Форум права



Електронне видання «Форум права» видається з 2005 року. За період існування було видано 55 номерів збірника, в яких опубліковано близько 4100 наукових статей.

Призначення журналу: досягнення якісно нового рівня повноти й оперативності задоволення інформаційних потреб суспільства в сучасних знаннях у галузі права.

Категорії читачів: науковці-юристи, працівники правоохоронних органів.

Нинішня **періодичність** випуску видання становить 5 разів на рік.

Мови видання: українська, російська, англійська.

Сайт видання: <http://forumprava.pp.ua>.



Редагування С. С. Тарасової, М. В. Цветкової-Верніченко,
Г. Я. Ступницької, Т. Д. Мельник
Комп'ютерне верстання А. О. Зозулі, К. О. Сологуб
Переклад анотацій Л. О. Осятинської
Дизайн обкладинки І. Є. Єсіної

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової
інформації КВ № 23375-13215 ПР від 27.12.2018.

Підп. до друку 30.06.2020. Формат 60x84/16.
Ум. друк. арк. 18,43. Тираж 50 прим. Зам. № 2020-14.

Адреса редакції, видавця та виготовлювача:
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. Льва Ландау, 27, Харків, 61080;
тел. 7398-342, факс 7398-181; адреса електронної пошти:
visnyk.hnuvs@ukr.net; сайт: <http://visnyk.univd.edu.ua>.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.