

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ЦЕНТРАЛЬНОУКРАЇНСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ
ПЕДАГОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ВОЛОДИМИРА ВИННИЧЕНКА

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE

VOLODYMYR VYNNYCHENKO CENTRAL UKRAINIAN STATE
PEDAGOGICAL UNIVERSITY

НАУКОВІ ЗАПИСКИ SCIENTIFIC NOTES

**Серія:
Право**

**Series:
Law**

**Випуск 11
2021
Edition 11
2021**

**Кропивницький – 2021
Kropyvnytskyi – 2021**

УДК 34 (052.552)
Н 15

Наукові записки. Серія : Право. 2021. Випуск 11. Кропивницький, 2021. 150 с.

ISSN 2522-9230 (Print)
ISSN 2522-9249 (Online)
DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-1

Рецензенти:

Армаш Надія Олексіївна – доктор юридичних наук, доцент, заступник директора Центра судової експертизи та експертних досліджень;

Гаруст Юрій Віталійович – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки Навчально-наукового інституту права;

Петков Валерій Петрович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри теорії і історії держави та права Східноєвропейського університету економіки і менеджменту

У Наукових записках розкриваються окремі питання історії та теорії держави і права, цивільного, трудового, адміністративного, кримінального права та процесу.

Збірник розрахований на наукових працівників, здобувачів вищої освіти, аспірантів та усіх тих, хто цікавиться актуальними проблемами юриспруденції.

РЕДКОЛЕГІЯ:

Голова редколегії:

Соболь Євген Юрійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, заслужений діяч науки і техніки України.

Заступник голови редколегії:

Гриценко Володимир Григорович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка, заслужений юрист України.

Науковий редактор:

Рябовол Лілія Тарасівна – доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Відповідальний редактор:

Трошкіна Катерина Євгенівна – кандидат юридичних наук, доцент, старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Члени редколегії:

Аніщенко Михайло Анатолійович – кандидат юридичних наук, доцент Запорізького державного медичного університету;

Батанов Олександр Васильович – доктор юридичних наук, професор, провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Безпалова Ольга Ігорівна – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ;

Берлач Анатолій Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Бруннер Хільмар – доктор наук з державного управління та публічного права, професор адміністративного права при Федеральному коледжі державного управління (м.Ной-Ульм, Німеччина);

Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, Головний науковий співробітник відділу координації правових досліджень Національної академії правових наук України;

Гречанюк Сергій Костянтинівич – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного

університету;

Гуржій Тарас Олександрович – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Київського національного торговельно-економічного університету;

Джафарова Олена В'ячеславівна – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ;

Добковскі Ярослав – габілітований доктор права, професор, завідувач кафедри адміністративного права та науки про адміністрацію факультету права та адміністрації Вармінсько-Мазурського університету в Ольштині (Республіка Польща);

Дрозд Олексій Юрійович – доктор юридичних наук, професор, т.в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури Національної академії внутрішніх справ;

Литвиненко Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, завідувач кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Навчально-наукового інституту права ім. Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом;

Манжула Андрій Анатолійович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Настюк Василь Якович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Сокуренько Олена Анатоліївна – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри права та правоохоронної діяльності Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка;

Стрбан Грега – доктор наук, професор, декан юридичного факультету, Університет Любляни (Словенія);

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України;

Шатрава Сергій Олександрович – доктор юридичних наук, професор, завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем забезпечення діяльності поліції Харківського національного університету внутрішніх справ.

Друкується за рішенням вченої ради Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка (протокол № 6 від 25.10.2021 року).

Статті подано в авторській редакції

Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації – серія КВ №22502-12402Р від 10.01.2017 р. видане Державною реєстраційною службою України.

«Наукові записки. Серія: Право» включено до Переліку наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора наук, кандидата наук та ступеня доктора філософії (Категорія «Б») з юридичних наук (спеціальність 081) наказом Міністерства освіти і науки України № 409 від 17.03.2020 р.

«Наукові записки. Серія: Право» реферується у наукометричних базах даних: «Наукова періодика України» в Національній бібліотеці України імені В. І. Вернадського; Index Copernicus International; Google Scholar.

ISSN 2522-9230 (Print)

ISSN 2522-9249 (Online)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-1

© Автори статей, 2021

© Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка, 2021

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.12

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-4-9

Литвин Іван Іванович,

доктор юридичних наук,

директор ПВНЗ «Кропивницький інститут державного
та муніципального управління»

e-mail: I-litvin@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-7553-9711>**Супрун Володимир Миколайович,**

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри публічного та приватного права

ПВНЗ «Кропивницький інститут державного

та муніципального управління»

e-mail: suprunvm17@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-5290-3493>

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу загального розуміння правового статусу особи, історико-правових аспектів трансформації змісту, як підгрунтя сучасного стану визначеного інституту. Розвиток держави та суспільства вцілому у сучасних умовах зазнає суттєвих змін. Попередні історичні періоди характеризувалися значними зрушеннями у багатьох сферах, боротьба за права людини, становлення сучасного розуміння правового статусу особи стало однією із визначальних характеристик століття, що минуло. Визнання людини та її прав і свобод на рівні міжнародних стандартів найвищою соціальною цінністю – свідчить про актуальність обраної проблематики. В свою чергу, нові виклики під час епідемії коронавірусу (COVID – 19) протягом 2020-2021 років яскраво засвідчили відносну визначеність (навіть вразливість) цілої групи прав людини, здатність держави їх обмежувати за різних обставин і в різні методи, недостатність механізмів гарантування та реалізації прав людини тощо. А, отже, потребує додаткового наукового аналізу система деструктивних чинників у трансформації правового статусу особи і засоби їх протидії. Окрім того, розвиток інформаційного суспільства стало стимулом для формування досить потужного блоку прав людини, що впливають із базового права на інформацію. Правовий статус особи утворюється сукупністю всіх прав, свобод і обов'язків людини і громадянина та є основою її правового становища. Правове становище особи – це складне поняття, що включає правовий стан особи, загальну правоздатність, політико-правові принципи, права, свободи і обов'язки людини і громадянина, а також гарантії реалізації і захисту прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Правовий статус особи – це сукупність або система суб'єктивних прав, свобод і обов'язків, які належать конкретній особі і закріплені в чинній системі права. Суспільство і окрему особу завжди цікавило наскільки стабільними та непорушними є їх права та свободи. Ми знаємо багато прикладів в історії, коли боротьба за права призводили до серйозних повстань, громадянських війн, суспільно-політичних рухів тощо.

Актуальність саме гарантій прав та свобод зберігається і дотепер. У юридичній науці це питання представлено досить широко, особливо в умовах зростання державно-правових гарантій статусу особи, фіксація на рівні міжнародних стандартів, підвищення вимог суспільства до держави щодо ефективного гарантування дотримання й реалізації своїх прав

Ключові слова: особа, людина і громадянин, правовий статус особи.

Lytvyn I., Suprun V. THE WAYS OF DEVELOPMENT OF LEGAL STATUS OF A PERSON IN UKRAINE

The article is devoted to the analysis of the general understanding of the legal status of a person, historical and legal aspects of the transformation of content, as the basis of the current state of a particular institution. The development of the state and society as a whole, in modern conditions is undergoing significant changes. Previous historical periods have been characterized by significant changes in many areas, the struggle for human rights, the formation of a modern understanding of the legal status of the individual has become one of the defining characteristics of the past century. Recognition of man and his rights and freedoms at the level of international standards as the highest social value - indicates the relevance of the chosen issue. In turn, new challenges during the coronavirus epidemic (COVID - 19) during 2020-2021 clearly showed the relative certainty (even vulnerability) of the whole group of human rights, the ability of the state to limit them in different circumstances and in different methods, lack of guarantee and implementation mechanisms. human rights, etc. And, therefore, the system of destructive factors in the transformation of the legal status of a person and the means of counteracting them need additional scientific analysis. In addition, the development of the information society has become an incentive to form a fairly powerful block of human rights arising from the basic right to information. The legal status of a person is formed by the totality of all rights, freedoms and obligations of a person and a citizen and is the basis of his / her legal status. The legal status of a person is a

complex concept that includes the legal status of a person, general legal capacity, political and legal principles, rights, freedoms and responsibilities of man and citizen, as well as guarantees of realization and protection of human rights and freedoms. The legal status of a person is a set or system of subjective rights, freedoms and responsibilities that belong to a particular person and are enshrined in the current system of law. Society and the individual have always been interested in how stable and inviolable their rights and freedoms are. We know many examples in history when the struggle for rights led to serious uprisings, civil wars, socio-political movements and so on.

The relevance of guarantees of rights and freedoms remains to this day. In jurisprudence, this issue is presented quite widely, especially in the context of growing state and legal guarantees of individual status, fixation at the level of international standards, increasing society's requirements for the state to effectively guarantee the observance and realization of their rights.

Key words: person, person and citizen, legal status of a person.

Постановка проблеми. Характеризуючись фундаментальністю, всеосяжністю, виключністю ролі, правовий статус особи виступає предметом постійної уваги суспільства до різних його аспектів. Попередній історичний досвід може стати підґрунтям для належного розуміння поняття «правовий статус особи» у подальшому. Досить широкий зміст, яке містить у собі поняття, передбачає виокремлення певних підходів у науці. Сучасні процеси глобалізації виступають потужним чинником трансформації багатьох сфер, в тому числі й у межах нашої проблематики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Підходи до розуміння правового статусу особи у вітчизняній та зарубіжній літературі знайшли широке відображення у працях багатьох науковців. Важливе місце посідають фундаментальні положення, які розробили в своїх працях видатні мислителі й науковці минулого: Аристотель, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Кейнс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо та інші. Із числа вітчизняних науковців, що на загальнотеоретичному рівні вивчали проблематику правового статусу особи, представлені праці теоретиків держави та права й конституціоналістів, як: С.С. Алексєєв, А.М. Завальний, Т.І. Заславська, М.Г. Кобець, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.О. Серьогін тощо.

Метою статті є виявлення закономірностей та виокремлення пріоритетних напрямків розвитку правового статусу особи в усій багатогранності цього інституту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз історико-правових аспектів інституту правового становища особи дає змогу виокремити окремі періоди його розвитку на прикладі державних утворень на території України.

Виокремлюємо сім основних періодів розвитку інституту «правового статусу особи» в історії держави та права України:

- 1) Античний період (грецькі міста-держави, скіфи, сармати);
- 2) Період Середньовіччя (Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Литва, Польща);
- 3) Козацька доба ;
- 4) Період перебування у складі двох імперій (Австро-Угорщина та Росія);
- 5) Доба національно-визвольних змагань початку ХХ ст.;
- 6) Радянський період;
- 7) Період незалежності.

Короткий огляд окремих періодів розвитку суспільства й держави на теренах України дає змогу простежити трансформацію змісту поняття «правовий статус особи». Однак, саме здобуття незалежності стало стимулом втілення норм міжнародних стандартів у формуванні системи права, поступової імплементації норм Європейського співтовариства, удосконалення гарантійних та процедурних механізмів.

Актуалізація уваги на кардинальних змінах у суспільстві досить багатовекторна. Юриспруденція теж зазнає змін, про що наголошується вченими. Зміна парадигм у майбутньому може вплинути на зміни у праві (як матеріальному, так і процесуальному), що призведе до зміни ролі юриста та юридичної освіти у суспільних процесах. На цих та багатьох інших питаннях актуалізував увагу А. Завальний у своїй публікації «Інновації юридичної освіти: осмислення, виклики, перспективи» [1]. Зокрема автор зазначає, що прискорення еволюційного прогресу є одним із основних викликів у сьогоденні для юриста-практика та юридичної освіти в цілому. З нашого боку слід додати, що аналогічні виклики в більшій ступені постають і перед юридичною наукою.

Правова спільнота системи ЗВО України є потужним потенціалом у вирішенні правових проблем сьогодення. Зазначені кроки здійснюються у формі конференцій, круглих столів, наукових читань, дисертаційних досліджень врешті-решт.

Так, на базі Національної академії внутрішніх справ України у 2019 році відбулася ціла низка наукових заходів (відображених у репозитарії Академії), частина із яких безпосередньо пов'язана із вирішенням питань правового статусу особи, шляхів удосконалення, місця Національної поліції у цих процесах: «Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті Мурашина О.Г.)» [2, 3, 4].

Позитивним аспектом є долучення курсантів та студентів до наукового пошуку у сфері прав людини й правового статусу особи: Актуальні питання вдосконалення діяльності Національної поліції України в сфері превенції та запобігання корупції. Матеріали підсумкової науково-теоретичної конференції наукового товариства курсантів та студентів інституту (Україна, м. Київ, 24-25 квітня 2019 року) [5].

Базові права людини закріплені у системі міжнародно-правових актів, що виступають у якості стандартів. Розуміння стандартів у галузі прав людини представлено в одній із праць видатного фахівця

П.М. Рабіновича: «міжнародні стандарти прав людини – це закріплені у міжнародних актах і документах, текстуально уніфіковані й функціонально універсальні (для певних міжнародних об'єднань держав) принципи та норми, які за посередництвом вельми абстрактних, здебільшого оціночних, терміно-понять фіксують мінімально необхідний або бажаний зміст і/чи обсяг прав людини, зумовлювані досягнутим рівнем соціального розвитку та його динамікою, а також встановлюють позитивні обов'язки держав щодо їх забезпечення, охорони й захисту та передбачають за їх порушення санкції політико-юридичного або політичного характеру» [6]. Деякими із цих базових документів закріплюється створення інституцій, як наприклад, створення та правовий статус Європейського суду з прав людини передбачено Європейською конвенцією про захист прав та основних свобод 1950 року. Утворені і функціонують спеціальні міжнародні організації, які покликані здійснювати захист прав та свобод. На такі організації часто покладаються контрольно-наглядові функції.

Поступове утвердження на міжнародному рівні ідеї про людину як найвищу соціальну цінність, процес розвитку міжнародних стандартів з прав людини, підвищення ролі та значущості міжнародних механізмів у їх забезпеченні – дають можливість зробити висновок про формування в сучасний період ще одного права людини - права на міжнародний захист.

Саме цей аспект реалізовано громадянами України найбільш широко через Європейський суд з прав людини. Україна посідає перші місця за кількістю звернень до ЄСПЛ. Наші взаємини з Європейським судом з прав людини досить «близькі», враховуючи кількість скарг від України. Так, українські скарги на початок 2019 р. становили 12,9% всієї завантаженості ЄСПЛ, їхня точна кількість – 7267. Всього в реєстрі ЄСПЛ на 31 грудня 2018 року було зареєстровано близько 56350 скарг, свідчить статистика Суду. За цим показником Україну випередили лише дві держави-члена РЄ, Росія та Румунія (11745 та 8503 скарги відповідно) [7]. У 2019 році щодо України було винесено низку рішень. При цьому серйозна проблема для України є невиконання або неналежне виконання рішень Суду. Хоча за даними розміщеними на сайті судової влади України тенденція останніх років у цьому аспекті свідчить про покращення ситуації Так, у 2018 році було виконано більше 400 рішень Європейського Суду. Спостерігається позитивна тенденція до збільшення обсягів по виконанню рішень Європейського суду і 2017 – 2019 роки стали рекордними для України: 2017 – 100, 2018 – 318, а станом на 14 червня 2019 року вже визнано такими, що виконані Україною, 418 рішень Європейського суду [8].

Здійснення захисту прав людини залежить від наявних юридичних механізмів тієї або іншої держави. У такому разі, основними гарантами прав людини є національне законодавство і сама держава, на території якої проживає дана особа. Особа може реалізувати своє право на міжнародний захист лише в тому разі, якщо вона вичерпала всі внутрішньодержавні засоби правового захисту (у разі якщо держава визнала юрисдикцію відповідних міжнародних органів). Тому саме держава (відповідно до ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року) зобов'язана забезпечити кожну людину, якщо її права порушені, ефективними засобами правового захисту.

Звідси й випливає необхідність вдатися до короткої характеристики системи правового захисту людини, який утому чи іншому вигляді повинен існувати у будь-якій сучасній державі.

В Конституції України закріплені увесь комплекс основних прав людини, кожне з яких має бути забезпечене відповідним юридичним механізмом. Щодо трансформації конституційних норм в Україні, то ми стали свідками численних змін з 1996 року. Хоча Розділ 2 Конституції України не зазнав змін (основним чинником напевно є більш складна процедура), проте права людини – це інститут, який постійно наповнюється новим змістом, формуються нові групи прав людини. Так XXI століття відзначається формуванням четвертого покоління прав людини та його подальшим розвитком.

Критеріїв для класифікації прав людини досить велика кількість. Вибір тих чи інших критеріїв залежить від багатьох факторів. Зустрічаємо класифікації правового статусу за такими критеріями: за характером (змістом) (загальний, спеціальний; галузевий; індивідуальний); за суб'єктами розрізняють правовий статус: фізичних та юридичних осіб; іноземців, осіб без громадянства; статус біженців; статус українських громадян, які перебувають за кордоном; професійний та посадовий статус; статус осіб, що знаходяться у екстремальних умовах тощо.

Поява нових галузей права свідчить про поглиблення суспільних процесів у цій сфері (космічне право, наприклад), що в свою чергу впливає на трансформацію змісту правового статусу особи, напрацювання нових механізмів. Як правило, тут використовують галузевий підхід до класифікації.

Не менш важливим аспектом у системі правового статусу особи – практична реалізація суб'єктивних прав, яка досягається за допомогою юридичних механізмів. На думку Г. Шмельової, правовий механізм забезпечення прав людини – це система ефективних юридичних засобів реалізації, охорони і захисту прав людини [9, с. 49-51]. Автор виділяє два основні види юридичних процедур реалізації суб'єктивних прав: процедури пов'язані з правозастосуванням, і процедури, не пов'язані з ними. Але так чи інакше юридична процедура повинна являти собою оптимальний засіб реалізації прав людини, здатний забезпечити максимальне задоволення її потреб.[9, с. 50].

Починаючи з 2014 року в Україні з'явилися декілька нових видів суб'єктів зі спеціальним правовим статусом: внутрішньо переміщені особи, учасник АТО, ветеран війни (зміни в законодавстві, у попередній редакції учасник II Світової війни) тощо.

Окрім цього в науці з'являються нові категорії, що розширюють розуміння правового статусу. Одним із таких підходів відзначається В. Гапотій, що аналізує поняття «суверенітет особи» [10].

Окрема увага у цих процесах на нашу думку, відводиться ролі та місцю системи правоохоронних органів, а особливо Національної поліції, в сфері захисту прав і свобод людини і громадянина.

Національна поліція посідає важливе місце у системі державного гарантування дотримання прав і свобод. Окремі аспекти виконання функцій Національної поліції у сфері прав людини відображені у навчальних та практичних посібниках, дисертаційних досліджень, публікаціях у фахових виданнях.

Одним із таких практичних посібників є «Права людини в діяльності поліції» [11]. У посібнику визначаються правові засади діяльності поліції щодо захисту прав людини, а саме: Загальна Декларація прав людини (1948), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1966), Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права (1966), Європейська Конвенція захисту прав людини та основоположних свобод (1950), Декларація про поліцію (2001), Європейський Кодекс поліцейської етики (2001) та інші. Визначено особливості роботи поліції щодо забезпечення різних груп прав людини (політичні, соціальні, економічні, культурні).

Одним із комплексних дисертаційних досліджень нашої проблематики є робота І. Берестовського «Роль органів внутрішніх справ у реалізації функції захисту прав людини і громадянина» [12]. Автор приходить до висновків, що реалізація функції захисту прав людини і громадянина передбачає наявність високого рівня правової свідомості, правової культури не тільки населення, а й, насамперед, працівників правоохоронних органів, які через виконання своїх обов'язків уособлюють авторитет держави, впливають на якість правозахисної діяльності. Правова культура відіграє провідну роль у формуванні нової моделі взаємовідносин працівників міліції (з 2015 року поліції) з населенням, завдяки чому створюється нова правова ідеологія правоохоронної діяльності, спрямована на підвищення іміджу співробітників поліції, досягнення взаємної довіри, надання соціальних послуг тощо. [12, с. 14]. При цьому, «функція захисту прав людини і громадянина», автор розуміє як провідний напрям в діяльності демократичної, соціальної, правової держави, при здійсненні якого реалізується система організаційних та правових заходів, спрямованих на недопущення протиправних посягань на права людини і громадянина, відновлення порушених прав, використання яких здійснюється суб'єктами публічного та приватного права на засадах верховенства права, рівності і справедливості [12, с. 12].

Таким чином, трансформаційні глобальні зміни які переживає наразі людство виступають чинником впливу на правовий статус особи, який простежується у декількох напрямках, подальше розширення прав людини та підвищення рівня гарантій їх реалізації, розвиток нових галузей права стимулює появу нових поколінь прав людини, зокрема у останні роки виокремилася четверте покоління прав людини, що мають колективний, комплексний характер. Одними із найбільш динамічно розвиваючихся прав людини у ХХІ ст. є на нашу думку, інформаційні та екологічні права.

Також варто відзначити поступове впровадження комплексного блоку прав, що мають узагальнюючу назву «прайвесі» (український відповідник – «право на приватність»). Ці аспекти комплексно у докторській дисертації досліджував В.Серьогін [13].

Всю систему гарантій забезпечення соціально-економічних прав можна умовно поділити на державно-правові гарантії, до яких треба віднести соціальну політику держави, судовий захист тощо, і міжнародно-правові. Окрім цього виокремлюють такі чотири види гарантій, як: політичні, юридичні, економічні та ідеологічні [14].

Висновки. Таким чином, провівши теоретико-правовий та історико-правовий аналіз інституту «правового статусу особи» можемо зробити такі висновки:

1. Процес заселення причорноморських територій греками був об'єктивним, пов'язаним з розвитком їх цивілізації. Суспільний устрій полісів мав досить значне різноманіття, враховуючи правове становище та роль і значення у суспільно-політичному житті. При цьому зберігалися особливості суспільно-політичного устрою усього античного світу. Слід відзначити зміни у правовому становищі рабів зі зміною зовнішніх та внутрішніх чинників окремих держав.

2. Виокремлюємо сім основних періодів розвитку інституту «правового статусу особи» в історії держави та права України: Античний період (грецькі міста-держави, скіфи, сармати); Період Середньовіччя (Київська Русь, Галицько-Волинська держава, Литва, Польща); Козацька доба; Період перебування у складі двох імперій (Австро-Угорщина та Росія); Доба національно-визвольних змагань початку ХХ ст.; Радянський період; Період незалежності.

3. Акцентовано увагу на значній кількості класифікацій основних прав і свобод людини, але більшість авторів схиляється до традиційної класифікації, яка властива Загальній Декларації прав людини: 1) особисті; 2) політичні; 3) соціальні; 4) економічні; 5) культурні. Не втрачає актуальності поділ за поколіннями прав людини на 4 групи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Завальний А. М. Інновації юридичної освіти: осмислення, виклики, перспективи. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 113-132.

2. Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті Мурашина О.Г.). URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/14054>.

3. Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/15194>.
4. «Верховенство права як гарантія конституційного ладу» Верховенство права як гарантія конституційного ладу URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/16760>
5. *Актуальні питання вдосконалення діяльності Національної поліції України в сфері превенції та запобігання корупції*. Матеріали підсумкової науково-теоретичної конференції наукового товариства курсантів та студентів інституту (Україна, м. Київ, 24-25 квітня 2019 року).
6. Рабінович П.М. Міжнародні стандарти прав людини: властивості, загальне поняття, класифікація. *Вісник Національної академії правових наук України* № 1 (84) 2016. С. 19-29.
7. Україна увійшла у першу трійку за кількістю скарг проти неї в Європейському суді з прав людини. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/01/24/7091973/>.
8. Інформація щодо виконання рішень Європейського суду з прав людини у справах проти України URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiya-schodo-vikonannya-rishen-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravah-proti-ukraini>.
9. Шмельова Г. Юридичні механізми забезпечення прав людини. *Право України*. 2013. № 10. С. 49-51.
10. Гапотій В. Д. Суверенітет особи: суперечливість теоретико-правових підходів. *Вісник Запорізького юридичного інституту*. 2009. №3. С. 3-10.
11. Права людини в діяльності поліції. Практичний посібник. НАВС 2016. 79 с.
12. Берестовський І.В. Роль органів внутрішніх справ у реалізації функції захисту прав людини і громадянина : автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01. Київ, 2012. 19 с.
13. Серьогін В.О. Конституційне право особи на недоторканність приватного життя (прайвесі): проблеми теорії та практики: дис. ... д.ю.н.: 12.00.02. Харків. 2011. 432 с.
14. Конституційне право України : навч. посіб. / Н. К. Шапгала, Г. В. Задорожня. Д. : ТОВ «ЛізуновПрес», 2012. 472 с.

REFERENCES:

1. Zavalnyi A. M. (2018). Innovatsii yurydychnoi osvity: osmyslennia, vyklyky, perspektyvy. [Innovations in legal education: understanding, challenges, prospects]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav*. 2018. № 4. 113-132. [in Ukrainian].
2. Natsionalni pravovi systemy v umovakh hlobalizatsii (pamiaty Murashyna O.H.). [National legal systems in the context of globalization (in memory of Murashin OG)]. Retrieved from: <http://elar.naiu.kiev.ua/handle/123456789/14054>. [in Ukrainian].
3. Administratyvno-pravove zabezpechennia diialnosti MVS Ukrainy, Natsionalnoi politsii Ukrainy ta inshykh subiektiv publichnoi administratsii [Administrative and legal support of the activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the National Police of Ukraine and other subjects of public administration] Retrieved from: <http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/handle/123456789/15194> [in Ukrainian].
4. Verkhovenstvo prava yak harantiia konstytutsiinoho ladu [The rule of law as a guarantee of the constitutional order]. [in Ukrainian].
5. Aktualni pytannia vdoskonalennia diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy v sferi preventsii ta zapobihannia koruptsii. [Current issues of improving the activities of the National Police of Ukraine in the field of prevention and prevention of corruption]. Ukraina, m. Kyiv, 24-25 kvitnia 2019 roku. [in Ukrainian].
6. Rabinovych P.M. (2016) Mizhnarodni standarty prav liudyny: vlastyvoli, zahalne poniattia, klasyfikatsiia. [International human rights standards: properties, general concept, classification]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy* № 1 (84). 19-29. [in Ukrainian].
7. Ukraina uviishla u pershu triiku za kilkistiu skarh proty nei v Yevropeiskomu sudi z prav liudyny. [Ukraine is in the top three in the number of complaints against it in the European Court of Human Rights]. [in Ukrainian].
8. Informatsiia shchodo vykonannya rishen Yevropeiskoho sudu z prav liudyny u spravakh proty Ukrainy. [Information on the implementation of judgments of the European court of human rights in cases against Ukraine]. Retrieved from: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiya-schodo-vikonannya-rishen-evropeyskogo-sudu-z-prav-lyudini-u-spravah-proti-ukraini>. [in Ukrainian].
9. Shmelova H. (2013) Yurydychni mekhanizmy zabezpechennia prav liudyny. [Legal mechanisms for ensuring human rights] *Pravo Ukrainy*. № 10. 49-51. [in Ukrainian].
10. Hapotii V. D. (2009). [in Ukrainian]. Suverenitet osoby: superechlyvist teoretyko-pravovykh pidkhodiv. [Sovereignty of the person: contradiction of theoretical and legal approaches]. *Visnyk Zaporizkoho yurydychnoho instytutu*. №3. 3-10. [in Ukrainian].
11. Prava liudyny v diialnosti politsii. (2016) [Human rights in policing]. *Praktychnyi posibnyk*. NAVS. [in Ukrainian].
12. Berestovskiy I.V. (2012). Rol orhaniv vnutrishnikh sprav u realizatsii funktsii zakhystu prav liudyny i hromadianyna [The role of law enforcement agencies in the implementation of the function of protection of human and civil rights] avtoreferat dysertatsii na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk: .Kyiv. [in Ukrainian].

13. Serohin V.O. (2011). The constitutional right of a person to privacy: problems of theory and practice. *dys. ... d.iu.n. Kharkiv. [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 340.12

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-9-14

Зеленко Інна Павлівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнський державний педагогічний університет
імені Володимира Винниченка
e-mail: zelenko0212@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0226-7481>

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ ПЛЮРАЛІЗМ ОЦІННИХ ПОНЯТЬ

У статті акцентовано увагу на тому, що в юридичній науці відсутній єдиний підхід до термінології оцінних понять. Висвітлено, що невизначеність термінології створює труднощі при використанні поняття у науковій діяльності й у їх практичному застосуванні. Набула подальшого розгляду теза про те, що варіант «оцінне» поняття не відповідає правилам українського мовотворення та є калькою з російськомовного аналога. Підкреслено, що більш прийнятним для використання є термін «оцінне» поняття. З'ясовано, що існує плюралізм дефініцій оцінного поняття. Зазначено, що науковцями надаються різноманітні дефініції оцінних понять. Наголошено, що у визначенні оцінних понять увага приділяється тим чи інших специфічним рисам правового явища. Висвітлено, що оцінним поняттям є вираженні у нормі права явища, які мають абстрактний характер, що мають невизначені ознаки, набувають конкретизації в результаті застосування норм права, метою якого є забезпечення вповноваженим суб'єктом, виходячи із рівня його правової культури, персоніфікації фактів, які мають значення, що закріплено у нормі права. Розглянуто, що погляди щодо властивостей оцінних понять у юридичній літературі також різняться. Наголошено, що розуміння ознак оцінних понять має значення для наукового розуміння та практичного використання зазначеного явища. Висвітлено, що науковці акцентують увагу на об'єктивних або суб'єктивних властивостях оцінних понять. Продемонстровано, що ознаками оцінних понять як правового явища є 1) абстрактний характер; 2) невиразність ознак; 3) конкретизація в процесі правозастосування; 4) змісту від правової культури особи, що вповноважена застосовувати правову норму; 5) зміст фактично визначається суб'єктом правозастосування; 6) індивідуалізація фактів, що мають значення, що виходить із норми права.

Ключові слова: юридична термінологія, оцінні поняття, дефініція оцінних понять, ознаки оцінних понять, оцінні поняття як правові явища.

Zelenko I. TERMINOLOGICAL PLURALISM EVALUATION CONCEPTS

The article emphasizes that in legal science there is no single approach to the terminology of evaluative concepts. It is highlighted that the uncertainty of terminology creates difficulties in using the concept in scientific activities and in their practical application. The thesis that the variant "evaluative" concept does not correspond to the rules of Ukrainian language formation and is a tracing paper from the Russian-language analogue was further considered. It is emphasized that the term "evaluative" concept is more acceptable for use. It has been found that there is a pluralism of definitions of the valuation concept. It is noted that scientists provide various definitions of evaluative concepts. It is emphasized that in the definition of evaluative concepts attention is paid to certain specific features of the legal phenomenon. It is highlighted that the evaluative concept is the expression in the rule of law of phenomena that have an abstract character, have indefinite features, become concretized as a result of the application of law, the purpose of which is to provide the authorized entity, based on its legal culture, personification have the meaning enshrined in the rule of law. It is considered that views on the properties of evaluative concepts in the legal literature also differ. It is emphasized that understanding the features of evaluative concepts is important for scientific understanding and practical use of this phenomenon. Scientists have been shown to focus on the objective or subjective properties of evaluative concepts. It is shown that the signs of evaluative concepts as a legal phenomenon are 1) are abstract in nature; 2) vagueness of signs; 3) specification in the process of law enforcement; 4) the content of the legal culture of the person authorized to apply the legal norm; 5) the content is actually determined by the subject of law enforcement; 6) individualization of facts that have a meaning based on the rule of law.

Key words: legal terminology, evaluative concepts, definition of evaluative concepts, features of evaluative concepts, evaluative concepts as legal phenomena.

Постановка проблеми. Суспільство є складною соціальною системою, яка постійно змінюється, розвивається та еволюціонує. Відносини між елементами системи стають більш складними, виникають й зовсім нові. Традиційно найважливіші суспільні відносини у державі урегульовуються за допомогою права, набувають характер правових. Як вже зазначалося, соціальний розвиток сприяє виникненню нових ситуацій, які необхідно включати у сферу правового регулювання. Не викликає сумніву, що у романо-германській

правовій сім'ї найважливішим регулятором як існуючих, так і тільки сформованих відносин є нормативно-правовий акт. Проте відобразити у нормативно-правовому акті усі зміни у суспільстві об'єктивно не можливо, тому що в момент його прийняття не можливо спрогнозувати як у подальшому будуть розвиватися суспільні відносини.

Не дивлячись на це, законодавство повинно мати високий рівень ефективності, що залежить від того, наскільки точно сформульовані норми права, які регулюють відносини у суспільстві, які засоби застосовує законодавець для їх побудови, як використовуються норми права у діяльності правозастосовних органів.

Різноманіття суспільних явищ у їх динамічному розвитку можна закріпити у нормативно-правових актах за допомогою оцінних понять. Ці юридичні явища у найбільш загальному вигляді об'єднують різноманітні неоднорідні факти, явища, що знаходяться у сфері правового регулювання, надають їм оцінку на підставі певних критеріїв.

Крім того, суб'єкти правозастосування за допомогою оцінних понять можуть здійснювати індивідуальну регламентацію суспільних відносин. Тому, при виданні нормативно-правового акту не відбувається визначення та інтерпретація оцінних понять. Таким чином, законодавець не надає розуміння й тлумачення оцінних понять, це здійснюють суб'єкти, що застосовують правові норми. Вони наділені правом тлумачення та застосування оцінних понять, самостійної оцінки фактів у сфері правового регулювання, обумовлюючи креативність у правозастосуванні.

Тому до сьогодні розуміння оцінних понять є предметом розгляду у теорії права та галузевих науках. Багато питань щодо зазначених правових явищ залишаються вкрай спірними та остаточно невизначеними. По-перше, відсутня єдність у розумінні термінології явища. По-друге, залишається плюралізм думок з приводу дефініції оцінних понять. По-третє, різними є підходи щодо ознак правового феномену.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Оцінним поняттям у юриспруденції присвячені дослідження: М. Бару, Я. Брайніна, С. Вільнянського, В. Кудрявцева, Т. Кашаніної. Оцінні поняття у праві розглядали у своїх працях вітчизняні науковці: О. Веренкіютова, В. Косович, Г. Мойсеєнко, М. Панова, В. Рибалко, І. Тітко, І. Турчин-Кукаріна, С. Черноусова та інші.

Мета статті – дослідити плюралізм термінології, визначень та ознак оцінних понять у праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як можна бачити, до сьогодні у юридичній науці не вироблено єдиного підходу до самого терміну. Науковці називають по-різному один і той самий за своєю сутністю правовий феномен.

У наукових роботах можна зустріти наступну термінологію: Так, І. Покровський використовував назву «каучукові параграфи» [1, с. 71]. В. Кудрявцев застосовує термін «оцінні ознаки» [2, с. 115]; А.Піголкін [3, с. 75], «оцінні терміни», О. Черданцев послуговується найменуванням як «оцінні терміни» так й «оцінні вирази» [4, с. 159]. В. Питецький використовує як «оцінні поняття», так й «оцінні ознаки» [5, с. 5].

Немає єдиного підходу до зазначеного терміну й серед вітчизняних науковців. Так, О. Капліна, С. Черноус віддають перевагу словосполученню «оцінні поняття» [6, с. 165; 7, с. 116], Ю. Грошевий, В.Косович та інші вживають термін «оціночні поняття», а також «оціночні категорії» [8, с. 278; 9, с. 52.]

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови можливим є вживання як терміна «оцінне», так і терміна «оціночне» [10, с. 871]. З огляду на це деякі науковці застосовують у своїх роботах одночасно обидва терміни [11]. В українській юридичній літературі можна зустріти також варіант «оцінювальне поняття» [12, с. 534] і, деякі автори використовують «оцінкове поняття» [13, с. 164].

Не поділяємо думку О. Глухого, який з приводу оцінних понять в податковому праві зазначає, що функціонально термін «оціночне поняття» більшою мірою, ніж «оцінне поняття», передає інформацію (тобто вона відчувається, сприймається й осмислюється суб'єктом права) аксіологічного виміру правових, у т. ч. податково-правових, явищ/предметів. Водночас слово «оцінний» сприймається свідомістю як усічений склад слова «оціночний», чим певною мірою дезорієнтує суб'єкта його тлумачення і застосування щодо змісту позначуваного ним поняття [14, с. 75].

Вважаємо, що невизначеність термінології створює труднощі при використанні поняття у науковій діяльності й у практичному застосуванні, тому зважаючи на те, що варіант «оціночне» є калькою з російськомовного аналога і не відповідає правилам мовотворення української мови, необхідно вживати термін «оцінне».

Одним із головних питань при дослідженні будь-якого правового явища є питання про його дефініцію. Не є виключенням й розуміння визначення оцінних понять. Варто зазначити, що науковці пропонували різноманітні дефініції, в яких увага приділялась тим чи інших особливим ознакам [15, с. 8].

Визначення, що пропонувалися вченими на початку дослідження явища, не були розгорнутими і відображали лише найбільш суттєві риси оцінного поняття. Наприклад, В. Кудрявцев оцінними називав поняття, зміст яких визначається не тільки законом або підзаконними нормативно-правовими актами, а й безпосередньо конкретними обставинами справи [16, с. 120]. Деякі сучасні науковці також підтримують такий підхід до визначення оцінних понять. З погляду В. Рибалка оцінними поняттями є «неконкретизовані у кримінальному процесуальному законодавстві поняття, зміст та обсяг яких визначаються відповідно до конкретних обставин справи» [17, с. 20].

У процесі подальшого дослідження оцінних понять загальною теорією права та галузевими науками

правники знаходили інші характерні ознаки цього явища й дефініції ставали більш повними та розгорнутими.

Але тут виникало бажання деяких науковці надати дефініцію оцінних понять шляхом перерахування всіх ознак, які були виокремлені у процесі наукового пошуку.

Так, О. Глухий зазначає, що «оціночними поняттями в податковому праві України є норма податкового права або її частина відносно визначеного змісту, яка позначає абстрактне податково-правове явище чи предмет; має змішану, а не виключно юридичну природу; створюється тільки тоді, коли неможливо використати формалізоване правило; конкретизується правозастосовником у межах, окреслених суб'єктом нормотворчості в праві, на підставі імперативного методу правового регулювання, з урахуванням специфіки справи, тобто через пристосування цієї норми до конкретної життєвої ситуації у сфері оподаткування» [14, с. 12-13].

В свою чергу С. Черноус розуміє під оцінним поняттям «абстрактну думку про властивості, якість і цінність явищ, дій, осіб тощо, яка у формі слів загального вжитку або словосполучень використана в текстах норм трудового права, характеризує будь-який елемент трудових та тісно пов'язаних з ними відносин, і в силу своїх логічних особливостей повно і остаточно не конкретизована в жодному нормативному акті як самим нормотворцем, так і уповноваженими ним суб'єктами, остаточно конкретизація якого здійснюється суб'єктом у процесі застосування норми, що містить його в кожному конкретному випадку, зумовлена об'єктивними і суб'єктивними чинниками, внаслідок чого здійснюється індивідуальне піднормативне регулювання трудових відносин» [7, с. 5].

Погоджуючись з І. Тітком, вважаємо, що подібні дефініції є складними для сприйняття та розуміння сутності явища через переобтяження ознаками, котрі, будучи властивими йому, все ж можуть бути другорядними для оцінного поняття [15, с. 8].

Більш вдалим є визначення оцінних понять, які виражають суттєві ознаки досліджуваного явища. Наприклад, на думку С. Шапченко, «оціночними поняттями є загальні положення змісту правової норми, застосування яких полягає в індивідуальному піднормативному регулюванні конкретного випадку на підставі використання можливості самостійного визначення їх змісту» [18, с. 12-13]. Можливо, науковець не зовсім вдало використав термін піднормативний, але сутність поняття розкрита.

З погляду В. Косовича, «оціночно-правове поняття – це виражена в юридичній нормі абстрактна характеристика соціальної (особистої, групової та ін.) значущості реальних або потенційних фактів, що має бути неодмінно конкретизована під час його застосування чи реалізації, завдяки чому забезпечено юридичне реагування держави на всі індивідуалізовані факти, яким притаманна зафіксована в юридичній нормі значущість» [9, с. 52].

О. Веренкіотова пропонує надавати визначення оцінних понять у широкому та у вузькому розумінні. У широкому розумінні «оціночні поняття можна ще назвати оціночними поняттями права: уявлення, абстрактна думка, результати пізнання про явища дії, процеси тощо. У вузькому розумінні – це оціночні поняття нормативно-правових актів: загальні приписи, що використовуються нормотворцем для безпосереднього вираження соціальної значимості у праві шляхом внесення до норми права оціночного моменту з подальшою можливістю самостійної оцінки конкретного випадку з боку правозастосовувачів» [19, с. 156]. На нашу думку, широке розуміння оцінних понять лежить поза межах правових явищ.

Зазначимо, що погляди щодо властивостей оцінних понять у юридичній літературі також різняться. М. Бару здійснив першу спробу вирізнити характерні риси оцінного поняття, вказуючи, що оцінні поняття в праві характеризуються трьома суттєвими ознаками: 1) не конкретизовано законодавцем або іншим компетентним органом; 2) уточнюється і конкретизується в процесі правозастосування; 3) дає правозастосовному органу можливість розсуду [20, с. 104]. На нашу думку, ці ознаки є суттєвими, але не відображають у повному обсязі зазначене явище, залишаючи поза увагою суб'єктивні фактори.

Інші ж науковці навпаки, зосередили увагу на суб'єктивних властивостях. Так, О. Наумов, досліджуючи оцінні поняття в кримінальному праві, розглядав їх як ознаки складу злочину, що визначені не законом або іншим нормативним актом, а правосвідомістю особи, яка застосовує відповідну правову норму, виходячи із конкретних обставин справи [21, с. 97]. Підтримуючи І. Тітка, зазначаємо, що законодавець або офіційний інтерпретатор може надати певні роз'яснення щодо розуміння оцінного поняття, які стануть орієнтиром для його застосування, але при цьому не перетворюють поняття на формально-визначене [15, с. 10].

Українські науковці, розширили ознаки оцінних понять Так, І. Турчин-Кукаріна серед основних специфічних ознак цивільно-процесуальних оцінних понять вказала те, що вони: містяться у цивільному процесуальному законодавстві України і створюють умови для його стабільності; застосовуються з метою підвищення ефективності захисту прав людини; допомагають врахувати на етапі правозастосування конкретну ситуацію [22, с. 78]. Можна бачити, що увагу приділено кінцевій меті оцінних понять – ефективному захисту прав людини.

Г. Мойсеєнко окреслює наступні властивості оцінних понять у адміністративному судочинстві: 1) кількість ознак, що формують зміст є сталим, але вказані ознаки за своїм призначенням є розпливчастими та не є досить чіткими; 2) є абстрактними поняттями, тобто такими, дефініції яких отримані шляхом абстрагування або відволікання від несуттєвих ознак, властивостей, характеристик; абстрактно протилежних

конкретному; 3) конкретизація стосовно передбаченої законодавцем ситуації в процесі правозастосування здійснюється шляхом їх оцінки; 4). точність та правильність визначення змісту залежить не тільки від конкретних обставин справи, а також і від рівня правосвідомості особи, яка застосовує правову норму; 5) має не виключно правову природу, а змішану, як правило, юридико-етичну; 6) зміст фактично визначається суб'єктом правозастосування; 7) метою є надання суб'єкту правозастосування мінімально необхідних повноважень для максимального врахування індивідуальних особливостей справи [23, с. 89]. Даний підхід розкриває не тільки ознаки, але й сутність поняття.

На думку О. Веренкіотової, базовими сутнісними ознаками оцінного поняття є: а) закріплене в нормах права уявлення (абстрактна думка), що має відносно-визначений зміст; б) зазначене уявлення відображає різні емпіричні властивості явищ шляхом закріплення їх правозначущих типів; в) зумовлює здійснення на його основі індивідуального піднормативного регулювання суспільних відносин чи самостійної оцінки конкретної ситуації з боку суб'єкта правозастосування [19, с. 14]. Вчена зазначила головні ознаки явища.

Дуже вдало І. Тітко запропонував виділити дві групи ознак: 1) правові: поняття остаточно не визначене законодавцем чи іншим офіційним органом; уточнюється і конкретизується в процесі правозастосування; передбачає правозастосовний розсуд; несе нормативне навантаження; дає можливість здійснити піднормативне регулювання з урахуванням специфіки кожної конкретної ситуації; 2) позаправові: логічні (відкрита структура змісту поняття; невизначеність обсягу; конкретизація в кожному окремому випадку); гносеологічні (невизначеність фактів, які закріплені в таких поняттях); лінгвістичні (позначення за допомогою слів або словосполучень, що в переважній більшості є загальноживаними термінами) тощо [15, с. 10].

Висновки. Отже, оцінним поняттям є вираженні у нормі права явища, які мають абстрактний характер, що мають невизначені ознаки, набувають конкретизації в результаті застосування норм права, метою якого є забезпечення вповноваженим суб'єктом, виходячи із рівня його правової культури, персоніфікації фактів, які мають значення, що закріплено у нормі права.

Ознаками оцінних понять як правового явища є 1) абстрактний характер; 2) невиразність ознак; 3) конкретизація в процесі правозастосування; 4) змісту від правової культури особи, що вповноважена застосовувати правову норму; 5) зміст фактично визначається суб'єктом правозастосування; 6) індивідуалізація фактів, що мають значення, що виходить із норми права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Петроград: Право, 1917. 328, с.
2. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. М. Юристъ, 2004. 304 с.
3. Пиголкин А. С. Толкование нормативных актов в СССР. М.: Госюриздат, 1962. 166 с.
4. Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М.: Юрид. лит., 1979. 168 с.
5. Питецкий В. В. Оценочные понятия в советском уголовном праве: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.08. Свердловск, 1979. 16 с.
6. Капліна О. Оцінні поняття в кримінальному судочинстві. *Вісн. Акад. правов. наук України*. 2004. № 2. С. 160-167.
7. Черноус С. М. Оціночні поняття у трудовому праві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. К., 2008. 212 с.
8. Грошевой Ю.М. Проблемы підвищення ефективності застосування норм кримінально-процесуального права. Університет. наук. зап. Хмельницький, 2008. № 3. С. 276-281.
9. Косович В.М. Оціночні поняття як джерело і форма права. *Вісник Львівського університету*. 2004. Вип. 40. С. 50-59.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
11. Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України: монографія. Х.: Видавництво ФОРМ Вапнярчук Н.М., 2008. 208 с.
12. Нор В. Т. Публічність і диспозитивність у кримінальному процесі України: суть, пріоритети, взаємодія, сфера дії. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні*: матер. IX регіон. наук. - практ. конф., м. Львів, 13-14 лют. 2003 р. Л., 2003. С. 533-536.
13. Резанов С. А. Оціночні поняття як нормативне закріплення адміністративного розсуду. *Вісн. Нац. ун-та внутр. справ*. Х., 2004. Вип. 28. С. 163-169.
14. Глухий О.Г. Оціночні поняття в податковому праві України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 256 с.
15. Тітко І. А. Нормативна сутність оціночних понять в кримінально-процесуальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Х., 2009. 254 с.
16. Кудрявцев В. Н. Общая теория квалификации преступлений. 2-е изд., М.: Юристъ, 2004. 304 с.
17. Рибалко В.О. Оцінні поняття в кримінальному процесуальному праві України: монографія. Львів: Видавництво. 2017. 260 с.
18. Шапченко С. Д. Оценочные признаки в составах конкретных преступлений : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. К., 1988. 223 с.

19. Веренкіотова О. В. Оціночні поняття у правових актах: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2013. 192 с.
20. Бару М. И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. *Сов. государство и право*. 1970. № 7. С. 104-108.
21. Наумов А. В. Применение уголовно-правовых норм (по материалам следственной и прокурорско-судебной практики). Волгоград: Высш. след. шк. МВД, 1973. 176 с.
22. Турчин-Кукарина І. В. Характеристика змісту, обсягу, форми та функцій цивільно-процесуальних оціночних понять права. *Юридична наука*. 2011. № 2. С. 73-79.
23. Мойсеєнко Г. В. Загальнотеоретичний аналіз категорії «докази» як основи понятійного апарату адміністративного судочинства Україна. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*. Львів: ГО «Центр правничих ініціатив», 2015. С. 89-90.

REFERENCES:

1. Pokrovskiy I. A (1917). *Osnovnyie problemy grazhdanskogo prava*. [The main problems of civil law]. Petrograd: Pravo. [in Russian].
2. Kudryavtsev V. N. (2004) *Obschaya teoriya kvalifikatsii prestupleniy*. [General theory of classification of crimes]. M. Yurist'. [in Russian].
3. Pigolkin A. S. (1962). *Tolkovanie normativnyih aktov v SSSR*. [Interpretation of regulations in the USSR]. M. Gosyurizdat. [in Russian].
4. Cherdantsev A. F. (1979) *Tolkovanie sovetskogo prava*. [Interpretation of Soviet law]. M. Yurid. lit. [in Russian].
5. Pitetskiy V. V. (1979) *Otsenochnyie ponyatiya v sovetskom ugolovnom prave*. [Evaluative concepts in Soviet criminal law]. avtoref. diss. kand. jurid. nauk: 12.00.08. Sverdlovsk. [in Russian].
6. Kaplina O. (2004) *Otsinni poniattia v kryminalnomu sudochynstvi*. [Assessment of the understanding in criminal court ruling]. *Visn. Akad. pravov. nauk Ukrainy*. Kh. № 2. 160-167. [in Ukrainian].
7. Chernous S. M. (2008) *Otsinochni poniattia u trudovomu pravi Ukrainy*. [Assessment of the understanding of the labor law of Ukraine] dys. kand. yuryd. nauk: 12.00.05. K. [in Ukrainian].
8. Hroshevoi Yu.M. (2008) *Problemy pidvyshchennia efektyvnosti zastosuvannya norm kryminalno-protsesualnogo prava*. [Problems of advancing the effectiveness of stating the norms of criminal procedural law]. *Universytet. nauk. zap. Khmelnytskyi*. № 3. 276-281. [in Ukrainian].
9. Kosovych V.M. (2004) *Otsinochni poniattia yak dzherelo i forma prava*. [Estimated witness yak dzherelo and form of law] *Visnyk Lvivskoho universytetu*. Vyp. 40. 50-59. [in Ukrainian].
10. V. T. Busel (2005) *Velykyi tumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy*. [Great Tlumachny Glossary of Happy Ukrainian Movies]. (z dod. i dopov.). K.; Irpin : Perun, 2005. [in Ukrainian].
11. Drozdov O.M. (2008) *Dzherela kryminalno-protsesualnogo prava Ukrainy*. [Dzherela of criminal procedural law of Ukraine] monohrafiia. Kh.: Vydavnytstvo FOP Vapniarchuk N.M. [in Ukrainian].
12. Nor V. T. (2003) *Publichnist i dyspozytyvnist u kryminalnomu protsesi Ukrainy: sut, priorityety, vzaiemodiia, sfera dii*. [Publicity and disposition in the criminal process of Ukraine: essence, priorities, interaction, sphere of action]. *Problemy derzhavotvorennia i zakhystu prav liudyny v Ukraini: mater. IX rehion. nauk. -prakt. konf.*, m. Lviv, 13-14 liut. 2003 r. L., 2003. 533-536. [in Ukrainian].
13. Riezanov S. A. (2004) *Otsinochni poniattia yak normatyvne zakriplennia administratyvnoho rozsudu*. [Assessment of the normative approval of the administrative law court]. *Visn. Nats. un-ta vnutr. sprav. Kh.*, Vyp. 28. 163-169. [in Ukrainian].
14. Hlukhyi O.H. (2013) *Otsinochni poniattia v podatkovomu pravi Ukrainy*. [Otsinochni poniattia v podatkovomu pravi Ukrainy]. dys. ...kand. yuryd. nauk 12.00.07. Zaporizhzhia, 2013. [in Ukrainian].
15. Titko I. A. (2009). *Normatyvna sutnist otsinochnykh poniat v kryminalno-protsesualnomu pravi Ukrainy*. [To understand the normativeness of assessors in the criminal procedural law of Ukraine]. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.09. Kh., 2009. [in Ukrainian].
16. Kudryavtsev V. N. (2004) *Obschaya teoriya kvalifikatsii prestupleniy*. [General theory of classification of crimes] . 2-e izd., M.: Yurist'. [in Russian].
17. Rybalko V.O. (2017) *Otsinni poniattia v kryminalnomu protsesualnomu pravi Ukrainy*. [Assessment of the understanding in the criminal procedural law of Ukraine] monohrafiia. Lviv. Vydavnytstvo. 2017. [in Ukrainian].
18. Shapchenko S. D. (1988) *Otsenochnyie priznaki v sostavah konkretnyih prestupleniy*. [Evaluative signs in the composition of specific crimes] dis.. kand. jurid. nauk: 12.00.08. K. [in Ukrainian].
19. Verenkotova O. V. (2013) *Otsinochni poniattia u pravovykh aktakh: teoriia ta praktyka realizatsii*. [Valuation concepts in legal acts: theory and practice of implementation]. dys.... kand. yuryd. nauk : 12.00.01. Kyiv. [in Ukrainian].
20. Baru M. I. (1970). *Otsenochnyie ponyatiya v trudovom zakonodatelstve*. [Valuation concepts in labor law] *Sov. gosudarstvo i pravo*. 1970. # 7. 104-108. [in Russian].
21. Naumov A. V. (1973) *Primenenie ugolovno-pravovyih norm (po materialam sledstvennoy i prokurorsko-sudebnoy praktiki)*. [Application of criminal law (based on the materials of investigative and prosecutorial-judicial practice)] *Volgograd: Vyssh. sled. shk. MVD*. [in Russian].

22. Turchyn-Kukarina I. V. (2011) Kharakterystyka zmistu, obsiahu, formy ta funktsii tsyvilno-protsesualnykh otsinochnykh poniat prava. [Characteristics of the content, scope, form and functions of civil procedural evaluation concepts of law] *Yurydychna nauka*. № 2. 73-79. [in Ukrainian].

23. Moiseienko H. V. (2015) Zahalnoteoretychnyi analiz katehorii «dokazy» yak osnovy poniatiinoho aparatu administratyvnoho sudochynstva Ukraina. [General theoretical analysis of the category "evidence" as the basis of the conceptual apparatus of administrative justice Ukraine]. *Suchasnyi stan i perspektyvy rozvytku derzhavy i prava: materialy mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii*. Lviv: HO «Tsentr pravnychykh initsiatyv», 89-90. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 19.10.2021

УДК 340.15

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-14-20

Поляруш Світлана Іванівна,

кандидат історичних наук, доцент,

доцент кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного педагогічного

університету імені Володимира Винниченка

e-mail: sv_polyarush@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-1157-3248>

ЕВОЛЮЦІЯ ВЕСТИМЕНТАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЄВРОПІ

Стаття характеризує зміни у сфері державного регулювання костюма у різні епохи європейської історії, у тому числі і історії України. Розкрито поняття „вестиментарного законодавства”, яке регулює питання носіння костюма. Цитуються окремі фрагменти нормативних актів, що підтверджують факт широкого використання вестиментарного законодавства у ранні епохи державної історії європейської цивілізації. Підкреслено, що вестиментарне законодавство у грецький та римський періоди відіграло роль сумптуарного законодавства, тобто законодавства проти розкоші, проти демонстративного споживання. Виділено домінуючі функції вестиментарного законодавства у феодальний період та в період переходу до буржуазних відносин. Авторка приєднується до думки цілої низки вчених, які підкреслюють становий характер законодавства про костюм в епоху феодалізму. З переходом до буржуазних відносин вказане законодавство відіграє роль економічного важеля у стимулюванні розвитку власного виробництва тканин і одягу та внутрішнього ринку. Наголошено, що у першій половині XVIII ст. вестиментарне законодавство набуває більше рис придворного етикету, а з другої половини XVIII ст. і до нашого часу воно мінімізує свій вплив на громадянське суспільство. Громадянське суспільство вже саме створює модні тенденції. Вказана риса зберігається до нашого часу. Приділено увагу окремим особливостям вестиментарного законодавства у XX-XXI ст. Зазначено, що у вказаний період воно могло набувати дискримінаційного характеру. Сьогодні вестиментарне законодавство відображає занепокоєність країн Європи окремими терористичними проявами та впровадженням карантинних обмежень через пандемію COVID-19.

Ключові слова: костюм, вестиментарне законодавство, європейські держави, сумптуарне законодавство, станові закони, формений одяг.

Polyarush S. EVOLUTION OF VESTIMENTARY LEGISLATION IN EUROPE

The article characterizes the changes in the field of state regulation of the costume in different epochs of European history, including the history of Ukraine. The concept of "vestment legislation", which regulates the issue of wearing a suit, is revealed. Some fragments of normative acts are cited, which confirm the fact of wide use of vestment legislation in the early epochs of the state history of European civilization. It is emphasized that the vestment legislation in the Greek and Roman periods played the role of sumptuous legislation, ie legislation against luxury, against demonstrative consumption. The dominant functions of vestment legislation in the feudal period and in the period of transition to bourgeois relations are highlighted. The author joins the opinion of a number of scholars who emphasize the caste nature of the legislation on costume in the era of feudalism. With the transition to bourgeois relations, this legislation plays the role of economic lever in stimulating the development of its own production of fabrics and clothing and the domestic market. It is emphasized that in the first half of the XVIII century Vestment legislation acquires more features of court etiquette, and from the second half of the XVIII century and to this day it minimizes its impact on civil society. Civil society is already creating fashion trends. This feature is preserved to this day. Attention is paid to some features of vestment legislation in the XX-XXI centuries. It is noted that during this period it could become discriminatory. Today, the vestment legislation reflects the concerns of European countries about certain terrorist acts and the introduction of quarantine restrictions due to the COVID-19 pandemic.

Key words: suit, vestmentary legislation, European states, sumptuary legislation, estate laws, uniforms.

Постановка проблеми. В останні роки низка держав Європи прийняла закони, за якими забороняється носити певні елементи одягу. Так, заборона на приховування обличчя одягом діє у Франції з

2011 р., у Нідерландах з 2019 р. На початку березня 2021 р. у Швейцарії за громадською ініціативою був проведений всенародний референдум, на якому більшістю голосів громадян прийняте рішення про зміни до конституції і доповнення її фразою: „Ніхто не має права приховувати обличчя у публічному просторі, ніхто не має права примушувати іншу особу приховувати обличчя”. Зазначимо, що Верховна Рада України у червні 2019 р. теж внесла зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Кримінального кодексу України, посиливши відповідальність за незаконне носіння військової форми одягу.

Не будемо вдаватися у міграційні і безпекові причини повороту держави до вказаної проблеми, а звернемо увагу на еволюцію ставлення державних органів до вестиментарних проблем.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Починаючи з кінця ХХ ст., обрана нами проблематика стала предметом пильної уваги істориків та дослідників моди, які вивчають історію повсякденності. Зокрема, частково торкалися обраної нами проблеми науковці, які досліджували період стародавнього часу та середньовіччя (Р. Безугла, О. Гавриленко, Т. Гошко, М. Євдокимова, В. Квашнін, Д. Мутагіров, Ю. Северюхіна, Н. Селунська, А. Степанова, С. Шамін) та буржуазний період (А. Єрґомін, І. Клімовіцкая, Б. Шапіро, Л. Шепелев та інші). Однак, питання вестиментарного законодавства ХХ-ХХІ ст. не були розглянуті в літературі.

Метою статті є характеристика інституту вестиментарного законодавства та його впливу на громадянське суспільство у різні історичні епохи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держава встановлювала правила носіння одягу протягом усього свого існування, однак, причини цього явища різні в різні епохи. Перш, ніж прослідкувати процес зміни законодавства щодо вказаної проблеми, необхідно з'ясувати окремі термінологічні моменти. У статті ми будемо використовувати термін „вестиментарний”, під яким розуміються явища, пов'язані з костюмом. А під „костюмом” необхідно розуміти усю сукупність елементів одягу, тобто не тільки суто одяг, а і взяття, головні убори, прикраси і т.д. Поняття „мода” характеризується багатоаспектністю як соціокультурний феномен, але ми будемо її розглядати як періодичну зміну елементів костюму у різні епохи. Термін „вестиментарне законодавство” окреслює комплекс норм, що встановлювали правила носіння окремих елементів костюму.

Як відомо, костюм виконує не лише утилітарну функцію (зігріває чи охолоджує тіло), а також і естетичну функції. А, на думку мистецтвознавиці Ю. Музалевської, усвідомлення костюму як складної знакової системи дозволяє інтерпретувати його як засіб виявлення індивідуально-особистісних якостей людини, її світогляду і стратифікаційного становища у суспільстві [1, с. 5].

Перші законодавчі акти, що встановлювали певні обмеження щодо носіння окремих елементів гардеробу особи історики пов'язують з Давньою Грецією. Геродот, Павсаній, Ксенофонт, Плутарх вказують на закони легендарного царя Лікурґа у Спарті, який жив між ІХ ст. та першою половиною УІІ ст. до н.е. Щоб збудувати стабільну державу і припинити соціальне розшарування спартіатів, він провів цілу низку соціально-економічних реформ. У тому числі була введена уніфікована форма одягу для усіх вільних громадян.

Ще одним, але вже писаним кодексом, був Локрійський акт (VІІ в. до н. е.), у якому зазначалося: „Ни одной свободной женщине не дозволяется быть сопровождаемой более одной служанкой во время прогулок по ночному городу, носить вышитую одежду и драгоценности из золота, если она не официальная проститутка... ни один мужчина не должен носить золотое кольцо и быть замеченным в одной из тех женоподобных одежд, которые ткнут в городе Милет” [2, с. 254].

Багатовекторний характер мали реформи Солон у Афінах. У тому числі, були введені норми, що забороняли безлад і непоміркованість. У траурних церемоніях „він дозволяв жінкам при виїзді за межі міста брати з собою не більше трьох гіматіїв (накидок з тканин), їжі й води не більше, ніж на обол (монета вартістю 1/6 драхми), мати кошичок не більше локтя, відправлятися вночі в дорогу лише при наявності на возі ліхтаря. Він не дозволив приносити вола в жертву покійнику, класти з ним більше трьох гіматіїв...” Крім того, на думку В. Кравця, Солон чітко визначив місце проституції у соціальній ієрархії - вона поступово ставала справою людей нижчого гатунку. Саме за нього проституція втрачає попередній храмово-релігійний характер і стає винятково світським соціальним інститутом [3, с. 83]. Жінкам, не обтяженим моральними нормами, Солон наказав носити спеціальний одяг та фарбувати волосся у жовтий колір.

Більшість відомостей про регулювання носіння одягу у Стародавній Греції мають уривчастий характер, а саме регулювання має додатковий характер, поряд із іншими обмеженнями.

На відміну від грецького законодавства, що боролось із марнотратством, римське законодавство досить широко представлено у джерелах. Деякі вчені вважають, що за період з ІІІ ст. до н.е. до І ст. н.е. таких законів було прийнято більше 40 [4, с. 2]. Прямі вказівки щодо жіночого марнотратства містив Закон Опція (lex Oppia) 215 р. до н. е., що забороняв римським жінкам мати понад півунції золота (13,5 г), вдягати різнокольорову одягу, роз'їзджати у візках по Риму та інших містах або навколо них на відстані милі, окрім днів державних релігійних свят. Цей закон було скасовано через 20 років після масових виступів жіноцтва проти нього. Ймовірно, йшлося в законі про носіння дорогіших прикрас і пурпурової тканини.

Детальну його характеристику дав у своєму дисертаційному дослідженні В. Квашнін. Історик вказав, що закон приймався у період зростання добробуту римлян після війн Риму з елліністичним Сходом ІІ ст. до н.е., але безпосередньо був наслідком невдалого початку Ганнібалової війни. Даний закон про розкіш мав на

меті вирішення двох завдань: 1) соціального, пов'язаного із збереженням внутрішньої стабільності римської громади; 2) фінансового, спрямованого на захист економічних ресурсів громади шляхом запровадження режиму економії і вилучення необхідних для продовження війни коштів у населення [5, с. 436]. Зазначимо, що закон запропонований плебейським трибуном і прийнятий у формі плебісциту. Тобто, скоріше за все, він торкався жінок римської знаті, яка повинна була віддавати значну частину багатств для війни.

Подібні ж закони приймалися і пізніше. Так, у 46 р. до н.е. був прийнятий закон Цезаря, що забороняв носити шовковий і пурпуровий одяг, перли, правда, встановлювалися виключення для певних осіб і у певні дні. Імператор Тіберій у 16 р. н.е. поряд із заборонами на використання золотого посуду, заборонив носити шовковий одяг чоловікам. Одиначними едиктами Нерона та Віспасіана заборонялося носити шовковий та пурпуровий одяг.

Наведені нами приклади норм у науковій літературі отримали назву законів про розкіш (*leges sumptuariae*), або сумптуарне законодавство. Це закони, що регулювали рівень споживання населення і були спрямовані проти надмірних витрат на страви під час бенкетів, на меблі, на одяг чи прикраси. Інколи можна зустріти ще одну екстравагантну назву, проте, досить вузького тлумачення сутності явища - „столові закони”, оскільки ці обмеження розкоші стосувалися, у першу чергу, обмежень у споживанні їжі і у використанні на бенкетах дорогоцінного посуду. І це пояснюється тим, що римляни демонстрували свої достатки на бенкетах і у застіллях.

Науковець О. Гавриленко вказує на різноманітність функцій вказаних законів: економічних (стабілізація економічного становища римської фамілії), соціальних (інструмент егалітаризму, тобто зниження шкідливих наслідків соціального розшарування), політичних (зниження конкуренції у середовищі нобілітету), ідеологічних (утвердження системи цінностей римського суспільства) [6, с. 17]. Сучасна дослідниця повсякденної історії М. Євдокимова стверджує, що сумптуарні закони, починаючи з періоду пізньої римської республіки, були спрямовані проти демонстративного (на показ) споживання [6, с. 57].

Не можна не погодитися із припущенням Н. Селунської про те, що розкіш як статус – уявлення стабільної епохи. Отже, в такий період порушення статусу у розумінні сучасників - це злочин. В кризові моменти історії розкіш тлумачиться як підриг суспільних підвалин. Отже, в античний період складається подвійна ідеологія боротьби проти розкоші. Поряд із республіканським концептом стимулювання громадських інтересів, у пізній імперський період римської державності формується концепт розкоші як надлишкових суспільних витрат з точки зору центральної влади [8, с. 65-66].

Вестиментарне законодавство в межах сумптуарних норм продовжувало формуватися і у середньовіччі.

У Візантійській імперії на усі аспекти культури здійснювала вплив християнська релігія. Парадні костюми правителів і вельмож відрізнялися складною системою символів. Особливо це позначилося на використанні кольорів, що завдяки Діонісію Ареопажиту набули ієрархічності. Так, золотий – символ божественної енергії, пурпуровий – символ влади, білий – символ чистоти, чорний – символ трауру, зелений – юності і життя, а блакитний – небо. Так, Кодекс Юстиніана (529 р.) містив норми, що забороняли використання пурпуру та золотої вишивки в одязі, крім імператорської сім'ї. У „Книзі церемоній”, створеній за Костянтина УІ Багрянородного (913-959 рр.), зазначалося, що придворні повинні з'являтися до імператорського двору у білих хламидах і плащах, обшитих золотом та чорних сандалях. Правда, поступово імператорська влада відійшла від жорсткої системи вестиментарних заборон, використовуючи шовк і пурпурно-фіолетові тканини в якості винагород за службу чиновникам, демонструючи цим імператорську прихильність. Останнє, скоріше за все, обумовлено тим фактом, що Візантія у X-XI ст. стає центром з виготовлення шовкових тканин.

Подібне ж законодавство існувало і у Франкському королівстві. Так, А. Ястребицька зазначала, що автор „Імператорської хроніки” повідомляє під 788-802 рр., що Карл Великий наказав селянам носити плаття лише сірого та чорного кольорів, „і ніякої зброї”, а знатні особи могли вбиратися в зелене, синє та червоне. Король Аквитанії Людовик Благочестивий (778—84 рр.), посівши у 814 р. франкський трон, почасти на великі церковні свята обдаровував високорідних нобелів шовком і „фризьким сукном”, челядь і слуг – простими тканинами місцевого виробництва [9, с.353, 355].

Крім того, у 1195 р. духовенство заборонило одяг облягаючих форм. У 1215 р. на ІV Латеранському соборі було постановлено: „отныне [еврейские и сарацинские] мужчины и женщины во всех христианских странах всегда будут выделяться своей одеждой из прочего населения”. Поряд із соціальним розмежуванням одягу, вступало в дію і релігійне розмежування [10].

Варто підкреслити, що практично в усіх середньовічних культурах одяг перетворюється у маркер соціального статусу особи, демонстрування її станової переваги над іншими людьми. Із зміцненням монархічної влади у більшості держав Європи про сумптуарне законодавство говорити вже марно.

У той же час, ті території, де королівська влада відсутня, збереглися грецькі республіканські традиції сумптуарного законодавства, що стосувалося одягу. У морських республіках Генуї та Пізі, де велася жвава торгівля і відбувалося швидке збагачення городян, норми обмежувального характеру щодо розкоші з'являються протягом 1258-1261 рр.

Суттєво змінилося вестиментарне законодавство під впливом пандемії чуми, що охопила Європу у другій половині XIV ст. Багато міст Італії у законодавчому порядку зобов'язали городян спалювати одяг

хворих і померлих. У німецькому місті Шпайєрі жінкам заборонили носити чоловічий одяг, оскільки нова мода порушувала природні відмінності між статями і моральні заповіді, отже, тягнула за собою покарання Боже [11].

У XV ст. італійськими містами було прийнято приблизно 83 сumpтуарні закони, у наступні два століття їх кількість збільшилася вдвічі [12, с. 120]. Вони стосувалися обмежень у використанні пурпурових матерій, заборон на носіння предметів жіночого вжитку: косметики, одягу, прикрас. Логіка була такою: щоб не допустити подібних катаклізмів, необхідно не допускати гріхів, а розкіш вважалася гріховною.

Окрім того, були і більш прозаїчні причини введення обмежень на розкіш. Частина законів стосувалися обмежень на розкішні вбрання для куртизанок. У 1546 р. у Флоренції Cosimo I навіть наказує жінкам «напівсвіту» ховати обличчя за жовтою вуаллю або закріплювати на одязі жовтий бант. У 1652 р. це правило було замінено на жовтий берет. Мета таких законів була відрізнити добродесних жінок від куртизанок. Ще одна мета полягала у тому, щоб дати можливість дівчатам із хороших сімейств вийти заміж, адже їх сім'ї не могли забезпечити посаг з дорогим гардеробом.

Не можемо обійти увагою думку А. Степанової, яка вивчала вестиментарне законодавство Німеччини XV-XVI ст. Науковиця дійшла висновку, що усе законодавство про одяг мало консервативний характер, оскільки знатні сім'ї міст намагалися зберегти попередні традиції. З розквітом міст, ремісники стали в змозі дозволяти собі розкішний одяг. От тоді сumpтуарне законодавство стало засобом захисту правлячого класу від посягань на привілеї з боку пересічних громадян [13, с.146].

Такої ж думки дотримується дослідниця Т. Гошко. Вона наголошує, що на початку XVII ст. міста вже не продукують сumpтуарне законодавство через зміну у міщан уявлень про багатство, яке часто демонструють без його реального існування. І до справи беруться вже правлячі класи. В Речі Посполитій – це шляхта [14, с. 244]. Сеймові конституції 1613, 1620, 1629 рр. забороняли міщанам носити шовкові тканини, коштовні хутра. Порушники норм мали сплачувати штраф спочатку 14 марок, а пізніше – по злотому щорічно від кожної особи-порушника.

У той же час, скажімо, у Великобританії, з'являються спеціальні закони, що регулюють формений одяг (мундир). Так, при Генріхові VIII (роки правління 1509-1547 рр.) було видано перші закони про введення форми для учнів шкіл. А от вестиментарні закони про розкіш були відмінені у Англії королем Яковом I (роки правління 1603-1625 рр.).

Рясніла вестиментарним законодавством і Франція. Так, У 1294 р. Людовик X Сварливий видав закон про заборону городянам носити одяг із білки і горностаю, але дозволив одяг із котячого хутра. Між правліннями Франциска I (1515-1547 рр.) та Генріха IV (1589-1610 рр.), з 1543 до 1606 рр., монархи ухвалили 11 законів заборонного характеру. Зокрема, заборонялося носити оксамитові тканини робітникам і простолюдинам. Тобто, це були типові станові нормативні акти. Ситуація суттєво змінилася за Людовіка ХІУ (1643-1715 рр. правління), коли Франція стала диктувати Європі модні тенденції. Король законодавчо регламентував придворний етикет. Він ввів у обов'язок придворних змінювати одяг за сезонами, детально регламентував колір і кількість стрічок та гудзиків на одязі, глибину дамського декольте і довжину шлейфу, червоні підбури у взутті дворян, колір та тип тканин парадного одягу. У 1678 р. монарх остаточно заборонив прикраси і оздоблення костюмів іноземного виробництва [15, с. 142-143]. Звичайно, елементи становості були у вестиментарних законах Людовіка ХІУ, однак, поступово вони набувають економічного характеру, стимулюючи розвиток легкої промисловості у Франції, підтримуючи вітчизняного товаровиробника. Крім того, вказані закони більше регулювали придворний етикет, правила носіння одягу знаті при королівському дворі. Одним із останніх сumpтуарних законів був ордонанс Людовіка XV 19 квітня 1737 р. Правда, не обійшлося і без курйозів. Так, 17 листопада 1800 р. у Парижі було заборонено жінкам носити чоловічий одяг без спеціального дозволу медичного фахівця префектури поліції. Цей акт проіснував до 2013 р. Вчені пояснюють його тривале життя необхідністю обмеження допуску жінок до чоловічих професій.

Досить швидко розвивається костюмне законодавство спочатку у Російському царстві, а пізніше в імперії. Так, в останні роки правління Олексія Михайловича 6 серпня 1675 р. з'явився царський наказ „О ношении платья и нестрижении волос по иномезскому обычаю... чтоб... тако ж и платья, кафтанов и шапок, с иномезских образцов не носили, и людям своим потому ж носить не велели”. За порушення норм передбачалося пониження в чині. Реформу служилого костюму розпочав наступний цар Федір Олексійович (1676-1682 рр. правління), який після вивчення питання вестиментарного законодавства у Швеції та Венеції, 22 жовтня 1680 р. видав наказ про впровадження європейських тенденцій у одяг служилого люду в Москві [16]. Це був переважно польський, французький та угорський одяг. У порушників лише конфіскували заборонений одяг і не пускали до царя на аудієнцію.

Жорстко реформував костюмне законодавство Петро I відразу після закінчення „Великого посольства” в Європу. 29 серпня 1698 р. цар видає указ „О ношении немецкого платья, о бритии бород и усов”. Реформа розповсюджувалася на усі міські стани, яких налічувалося 3,2 % від загальної кількості населення імперії 11 млн. За порушення законодавства застосовувалися штрафи: з пішоходів по 40 коп., з вершників - по два рублі з людини. Для порівняння, подушний податок становив 70 коп. на рік, а пуд хліба коштував 10 коп. Пізніше, покарання ставали жорстокішими. Порушників висилали на каторгу з конфіскацією майна [17, с. 49-50]. Науковиця Б. Шапіро зазначає, що на сьогодні виявлено більше 40 Височайших указів і постанов Св. Синоду з Височайшою резолюцією. Вона об'єднує усе вестиментарне і

„навколовестиментарне” законодавство Петра I у п'ять блоків: 1) укази про європейський зовнішній вигляд підданих; 2) про військову і цивільну уніформу; 3) про систему нагород і військові відзнаки; 4) про обмеження розкоші, яка прирівнювалася до казнокрадства; 5) про підтримку вітчизняних виробників одягу, та тканин за європейським зразком [18]. Кінцевим результатом вказаних реформ стало введення у 1722 р. „Табелі про ранги”, де передбачалася корпоративна форма одягу для військових та чиновників окремих рангів. Вестиментарна реформа Петра I мала політичний і економічний підтекст. Це і намагання влитися у європейську спільноту через наслідування зовнішнього вигляду правлячих класів, і намагання стимулювати розвиток власного ткацького мануфактурного виробництва.

У XVIII ст. у окремих країнах зустрічаються заборони на носіння певних елементів одягу. Це, як правило, пов'язано з несприятливими для правлячих класів явищами в суспільстві (повстання, революції) та з екстравагантністю особи самого правителя. Так, протягом 1746-1782 рр. у Великобританії було заборонено носити кілт та тартан – національні елементи одягу шотландських повстанців. Одним з перших указів Павла I в Росії був указ 24 січня 1797 р. про заборону носити неугодний імператору одяг. Імператор наказав замінити круглі шляпи, фраки, жилети, панталони, чоботи з відворотами однобортними кафтанамі, трикутними шляпами, камзолами і ботфортами. Порушників брали під варту. Крім того, за своє коротке правління Павло I спеціальними розпорядженнями встиг перевдягти у форму армії Фридриха Великого російську армію. Обмундирування, правда, було невдалим, окрім легкої, окрім теплої шинелі.

Вже у XIX - початку XX ст. мінімізується обсяг вестиментарного законодавства. Питання носіння одягу і мода регулюються самим громадянським суспільством. На перший план виходять такі вимоги до костюма, як зручність практичність, естетизм. Кожна економічна і політична революція вносила певні корективи у моду, роблячи її демократичнішою. Так, поширення велосипеда примусило жінок широко використовувати штани. Демонстративно носили штани і деякі суфражистки, які часто виступало проти гендерного маркування одягу. Війни мілітаризували костюм. Державні органи більшості країн Європи у цей період займалися переважно регламентацією мундирного вбрання (одяг військових, поліції, працівників державних установ). Так, 11 березня 1834 р. цар Микола I затвердив „Положение о гражданских мундирах” (стосувалося також студентів та гімназистів) та „Описание дамских нарядов для приезда в торжественные дни к Высочайшему двору”, а 6 травня 1894 р. виданий „Свод правил о ношении форменной одежды чинами гражданских ведомств” [19].

XX ст. зберегло вказані вище тенденції вестиментарного законодавства. У той же час, у країнах, де встановився тоталітарний режим, одяг набуває характеру дискримінаційного маркування. Особливо це проявилось у нацистській Німеччині. Уже з кінця 1939 р. на окупованих територіях Польщі вводяться знаки для сегрегації на основі расових критеріїв (зірка Давида та знаки на робах в'знів концтаборів).

Цікаво, що і в 2001 р. таліби, прийшовши до влади у Афганістані, спробували ввести законодавчо жовті знаки для індуської меншини. Світова громадськість засудила таку практику ідентифікації релігійних меншин як грубе порушення прав людини на свободу віросповідання.

XXI століття внесло свої нюанси у костюмне законодавство. У зв'язку з небезпекою тероризму, у країнах Європи з 2010 –х рр. почала поширюватися законодавча заборона на хіджаби та інший одяг, що приховує обличчя. У той же час, пандемія COVID-19 змусила країни усього світу запровадити на законодавчому рівні обов'язкове носіння населенням масок у публічних місцях і відповідальність за порушення припису у вигляді штрафів від 5 євро у Грузії до 3 583 євро у Великобританії. В Україні розмір штрафу за порушення законодавства про носіння масок становить 170-255 грн. за ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Україна також зіткнулася з окремими проблемами неправомірного використання камуфляжної форми. Така форма стала дуже популярною серед чоловічого населення. З метою упорядкування носіння військової форми одягу і знаків розрізнення Міністерство оборони України 20 листопада 2017 р. видало наказ „Про затвердження Правил носіння військової форми одягу та знаків розрізнення військовослужбовцями Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту та ліцеїстами військових ліцеїв” [20].

Висновки. Підсумовуючи сказане, доцільним буде зазначити, до вестиментарне законодавство поступово звужувало коло осіб, на яке воно поширювалося і змінювало своє основне призначення. У стародавні часи законодавство про костюм мало характер сумптуарного законодавства, обмежуючи у критичні моменти історії певної держави демонстративний характер споживання населення. У феодальний період вестиментарне законодавство мало на меті закріпити візуальні форми станових привілеїв правлячих верств населення. У період переходу до буржуазних відносин вказані закони мали на меті стимулювати внутрішнього виробника тканин і одягу. При королівських дворах воно поступово замінювалося етикетними нормами. Не дарма у Франції збереглося прислів'я: „Придворна мода впала раніше, ніж королівська влада”. З другої половини XIX ст. вестиментарне законодавство регулює лише формений одяг службовців. Головним регулятором костюма стає громадянське суспільство. У XX-XI ст. на вестиментарне законодавство впливають міжнародна обстановка, встановлений у державні політичний режим, глобальні проблеми людства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Музалевская Ю.Е. Связь понятий „костюм” и „вестиментарная мода”. *Костюмология*. 2017. № 3.

T.2. URL: <https://kostumologiya.ru/PDF/04KL317.pdf>

2. Мутагиров Д. З. Роскошь, мораль и политика. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/roskosh-moral-i-politika>

3. Кравець В. Проблеми міжстатевих та шлюбно-сімейних стосунків у Античній Греції. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ues_2013_12_11

4. Квашнин В.А. „Архаические” законы о роскоши: к проблеме возникновения и путей развития. URL: <https://vestnik.nsu.ru/historyphilology/files/11c808d012a581c8cb2eeee443204ba9.pdf>

5. Квашнин В.А. Ранние законы о роскоши в древнем Риме : дис. ... доктора ист. наук: 07.00.03. Вологда. 2015. 498 с.

6. Гавриленко О.А. Формування правових основ протидії корупції у державах Стародавнього Світу. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Havrylenko_Oleksandr/Formuvannia_pravovykh_osnov_protydii_koruptsii_u_derzhavakh_starodavnoho_svitu.pdf

7. Євдокимова М.О. Демонстрація розкоші як соціальна практика Римської імперії (кінець II ст. до н.е. – початок II ст.н.е.). Питання німецької історії: зб. наук. пр. / відп. ред. Н. В. Венгер. Д. : ПБВ ДНУ, 2017. 120 с.

8. Селунская Н.А. Civitas vs sumptus: континуитет, кризисы, законы против роскоши в традиции гражданской общины в Италии. URL: <https://ecsocman.hse.ru/text/50475108/>

9. Ястребицкая А.И. Средневековая культура и город в новой исторической науке. Учебное пособие. М.: 1995. 416 с.

10. Евреи и христиане: полемика и взаимовлияние культур. Ч. III. Гл. III. URL: <http://onlinebooks.openu.ac.il/russian/jews-and-christians-in-western-europe/part3/index.html>

11. Русакова Е. Просто чума. Как проходили пандемии чумы и как они повлияли на средневековую Европу. URL: <https://nplus1.ru/material/2015/08/29/plague>

12. Северюхина Ю.М. Становлення сумптуарного законодавства у західноєвропейській культурі. *Історіосфера*: матеріали Чотирнадцятої наукової конференції викладачів, здобувачів вищої освіти та молодих учених Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського. Одеса : Університет Ушинського, 5–6 квітня 2019. С. 119-122.

13. Степанова А.В. Одежда в нюрнбергских законах о роскоши XV-XVI веков. *Медиевистика: новые имена*: мат. III международной науч.-практ. конф. (27–28 сентября 2016 г.). Тюмень: ИД «Титул», 2016. 160 с.

14. Гошко Т. Образ идеального міщанина в уявленні міщан XVII – початку XVIII ст. (На матеріалах міст руських земель Корони Польської). URL: https://er.ucu.edu.ua/bitstream/handle/1/2383/sash_2020_1516_14.pdf?sequence=3&isAllowed=y

15. Ермилова Д. Ю. Теория моды: учебное пособие для вузов. М.: Юрайт, 2020. 176 с.

16. Шамин С.М. Мода в России последней четверти XVII столетия. URL: http://ostrog.ucoz.ru/publikacii_3/4_103.htm

17. Климовицкая И.И. „Русского платья отнюдь никому не носить”: вестиментарная реформа Петра Первого. URL: <http://mirpeterburga.ru/upload/iblock/2aa/2aa9989ce45ba4835e32a57d02a09ef2>

18. Шапиро Б.Л. „Всяких чинов людям носить платье немецкое и ездить на немецких седлах”: русский всадник в петровских реформах. URL: <http://st-hum.ru/content/shapiro-bl-vsyaikh-chinov-lyudyam-nosit-plate-nemecкое-i-ezdit-na-nemecskih-sedlah-russkii>

19. Шепелев Л.Е. Гражданские мундиры в дореволюционной России в связи с их значением для исторических исследований. URL: http://www.spbiiran.nw.ru/wp-content/uploads/2016/03/Shepelev_L_E_XXIV.pdf

20. Про затвердження Правил носіння військової форми одягу та знаків розрізнення військовослужбовцями Збройних Сил України, Державної спеціальної служби транспорту та ліцеїстами військових ліцеїв: Наказ Міністерства оборони України від 20.11.2017 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1502-17#Text>

REFERENCES:

1. Muzalevskaya Yu.E. (2017) Svyaz ponyatiy „kostyum” i „vestmentarnaya moda”. [The connection between the concepts of "suit" and "vestment fashion"]. *Kostyumologiya*. №3. T.2; Retrieved from: <https://kostumologiya.ru/PDF/04KL317.pdf> [in Russian].

2. Mutagirov D. Z. Roskosh, moral i politika. [Luxury, morality and politics]. Retrieved from: <https://cyberleninka.ru/article/n/roskosh-moral-i-politika> [in Russian].

3. Kravets V. Problemy mizhstatevykh ta shliubno-simeinykh stosunkiv u Antychnii Hretsii. [Problems of intersex and marital and family relations in ancient Greece] Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ues_2013_12_11 [in Ukrainian].

4. Kvashnin V.A. „Arhaicheskie” zakonyi o roskoshi: k probleme vznikhoveniya i putey razvitiya. [“Archaic” laws of luxury: to the problem of origin and development paths]. *Vestnik NGU. Seriya: Istoriya, filologiya*. 2008. Tom7. Vyipusk 1. 3-8. Retrieved from: <https://vestnik.nsu.ru/historyphilology/files/11c808d012a581c8cb2eeee443204ba9.pdf> [in Russian].

5. Kvashnin V.A. (2015) Rannie zakonyi o roskoshi v drevnem Rime. [Early luxury laws in ancient Rome] dis. ... doktora ist. nauk: 07.00.03. Vologda. [in Russian].
6. Havrylenko O.A. (2016). Formuvannia pravovykh osnov protydyi koruptsii u derzhavakh Starodavnoho Svit. [Formation of legal bases for combating corruption in the countries of the Ancient World]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu Serii PRAVO*. Vypusk 37. Tom 1. 14-18. Retrieved from: https://shron1.chtyvo.org.ua/Havrylenko_Oleksandr/Formuvannia_pravovykh_osnov_protydyi_koruptsii_u_derzhavakh_starodavnoho_svit.pdf? [in Ukrainian].
7. Yevdokymova M.O. (2017) Demonstratsiia roskoshi yak sotsialna praktyka Rym'skoi imperii (kinets II st. do n.e. – pochatok II st.n.e.). [Demonstration of luxury as a social practice of the Roman Empire (end of the 2nd century BC - beginning of the 2nd century AD)] *Pytannia nimetskoi istorii: zb. nauk. pr. / vidp. red. N. V. Venher. D. : RVV DNU*. [in Ukrainian].
8. Selunskaya N.A. Civitas vs sumptus: kontinuitet, krizisy, zakonyi protiv roskoshi v traditsii grazhdanskoj obschiny v Italii. [Civitas vs sumptus: continuity, crises, laws against luxury in the tradition of civil society in Italy]. Retrieved from: <https://ecsocman.hse.ru/text/50475108> [in Russian].
9. Yastrebitskaya A. (1995) Srednevekovaya kultura i gorod v novoy istoricheskoy nauke. [Medieval culture and the city in the new historical science] Uchebnoe posobie. M. [in Russian].
10. Evrei i khristiane: polemika i vzaimovliyanie kultur. Ch. III. Gl. III. [Jews and Christians: controversy and mutual influence of cultures. Part III. Ch. III.]. Retrieved from: <http://online-books.openu.ac.il/russian/jews-and-christians-in-western-europe/part3/index.html> [in Russian].
11. Rusakova E. Prosto chuma. Kak prohodili pandemii chumy i kak oni povliyali na srednevekovuyu Evropu. [It's just a plague. How did the plague pandemics go and how they affected medieval Europe]. Retrieved from: <https://nplus1.ru/material/2015/08/29/plague> [in Russian].
12. Severiukhina Yu.M. (2019) Stanovlennia sumptuarnoho zakonodavstva u zakhidnoevropeiskii kulturi. [Formation of Sumptuary Legislation in Western European Culture]. *Istorijsfera: materialy Chotyryadtsiatoi naukovoï konferentsii vykladachiv, zdobuvachiv vyshchoi osvity ta molodykh uchenykh Pivdenoukrajinskoho natsionalnoho pedahohichnoho universytetu imeni K. D. Ushynskoho*. Odesa : Universytet Ushynskoho, 5–6 kvitnia 2019. 119-122. [in Ukrainian].
13. Stepanova A.V. (2016) Odezhda v nyurnbergskih zakonah o roskoshi HU-XUI vekov. [Clothing in the Nuremberg luxury laws of the XU-XUI centuries] . *Medievistika: novye imena: mat. III mezhdunarodnoy nauch.-prakt. konf. (27-28 sentyabrya 2016 g.)*. Tyumen: ID «Titul». [in Russian].
14. Hoshko T. Obraz idealnoho mishchanyina v uivlenni mishchan KhUII – pochatku KhUII st. (Na materialakh mist ruskykh zemel Korony Polskoi). [The image of the ideal burgher in the imagination of the burghers of the XVIII - early XVIII centuries. (On the materials of the cities of the Russian lands of the Polish Crown)]. Retrieved from: https://er.ucu.edu.ua/bitstream/handle/1/2383/sash_2020_1516_14.pdf?sequence=3&isAllowed=y [in Ukrainian].
15. Ermilova D. Yu. (2020) Teoriya modyi: uchebnoe posobie dlya vuzov. [Theory of fashion: a textbook for universities] M. Yurayt. [in Russian].
16. Shamin S.M. Moda v Rossii posledney chetverti HUII stoletiya. [Fashion in Russia in the last quarter of the XVIII century]. Retrieved from: http://ostrog.ucoz.ru/publikacii_3/4_103.htm [in Russian].
17. Klimovitskaya I.I. „Russkogo platya otnyud nikomu ne nosit”: vestimentarnaya reforma Petra Pervogo. [No one should wear a Russian dress at all”: the vestment reform of Peter the Great]. Retrieved from: <http://mirpeterburga.ru/upload/iblock/2aa/2aa9989ce45ba4835e32a57d02a09ef2> [in Russian].
18. Shapiro B.L. „Vsyakh chinov lyudyam nosit plate nemetskoe i ezdit na nemetskih sedlah”: russkiy vsadnik v petrovskih reformah. [People of all ranks wear German dress and ride on German saddles ”: Russian horseman in Peter's reforms]. Retrieved from: <http://st-hum.ru/content/shapiro-bl-vsyakh-chinov-lyudyam-nosit-plate-nemetskoe-i-ezdit-na-nemetskih-sedlah-russkiy> [in Russian].
19. Shepelev L.E. Grazhdanskie mundiry v dorevolutsionnoy Rossii v svyazi s ih znacheniem dlya istoricheskikh issledovaniy. [Civilian uniforms in pre-revolutionary Russia in connection with their importance for historical research]. Retrieved from: http://www.spbiiran.nw.ru/wp-content/uploads/2016/03/Shepelev_L_E_XXIV.pdf [in Russian].
20. Pro zatverdzhennia Pravyl nosinnia viiskovoi formy odiahu ta znakov rozrinnia viiskovosluzhbovtsiamy Zbroinykh Syl Ukrainy, Derzhavnoi spetsialnoi sluzhby transportu ta litseistamy viiskovykh litseiv (2017, November 20). [On approval of the Rules for wearing military uniforms and insignia by servicemen of the Armed Forces of Ukraine, the State Special Transport Service and lyceum students of military lyceums]. Nakaz Ministerstva oborony Ukrainy № 606. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1502-17#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 19.10.2021

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347.965.42

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-21-25

Іванюк Вікторія Дмитрівна,
доктор філософії з права,
старший викладач кафедри міжнародного права та
міграційної політики
Західноукраїнського національного університету
e-mail: viktoriaivaniuk07@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9092-1361>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ

Проаналізовано спроби юридично врегулювати процедуру медіації в Україні. Виокремлено недоліки окремих законопроектів «Про медіацію», серед яких: відсутність порядку передачі спорів, що знаходяться в компетенції державних органів; упущення положень, що встановлювали б зміст правових наслідків медіації як для сторін так і для державних органів.

Важливими прогресивними змінами, на які спрямовано український інститут медіації, є: приведення діючого законодавства України, щодо альтернативного вирішення спорів, у відповідність зі стандартами Європейського Союзу та імплементація норм Директиви 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради у національне законодавство України, що створить умови для роботи медіаторів в єдиному європейському правовому просторі; удосконалення правових механізмів забезпечення права особи на захист своїх прав і свобод шляхом можливості сторін за добровільною згодою, на основі спільних інтересів, швидко та ефективно вирішувати спори проведенням переговорів та досягненням взаєморозуміння.

Досліджено визначення терміну «медіація» в Рекомендації Rec (2002) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах та Директиві 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах». З метою реалізації положень вказаних європейських актів держави-члени Європейського Союзу ухвалили спеціальні національні закони щодо досудового та судового посередництва.

Правове регулювання медіації у Німеччині засвідчує сприяння мирному врегулюванню спору шляхом включення різноманітних стимулів для сторін, встановлення обов'язку медіатора забезпечення проходження навчання та підвищення кваліфікації. У результаті аналізу правового закріплення процедури медіації у Польщі виділено характерну рису – створення інституційної та законодавчої основи забезпечення механізму контролю за якістю послуг із медіації. Проведено огляд правового забезпечення медіації у Франції, де послугу примирення надають асоціації супроводження потерпілих й акредитовані місцевим прокурором приватні медіатори, які уклали контракт з Міністерством юстиції.

Запропоновано внесення змін до проекту Закону України «Про медіацію» № 3504, що стосуються обізнаності громадян із рівнем фаховості медіаторів та контролю за якістю їх діяльності.

Ключові слова: медіація, правове регулювання, процедура медіації, проект Закону України «Про медіацію», держави Європейського Союзу.

Ivaniuk V. THE LEGAL REGULATION OF MEDIATION: EXPERIENCE OF UKRAINE AND EUROPEAN STATES

Attempts to legally regulate the mediation procedure in Ukraine are analyzed. The shortcomings of some draft laws "On Mediation" are highlighted, including: the lack of a procedure for the transfer of disputes within the competence of state bodies; omission of provisions that would establish the content of the legal consequences of mediation for both the parties and for public authorities.

Important progressive changes aimed at development of institute of mediation in Ukraine are: bringing the current legislation of Ukraine on alternative dispute resolution in line with European Union standards and implementing the provisions of Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council into national legislation of Ukraine, that will create conditions for the work of mediators in the single European legal space; improving legal mechanisms to ensure the right of a person to protect his rights and freedoms by allowing the parties by voluntary agreement, on the basis of common interests, to resolve disputes quickly and effectively through negotiations and mutual understanding.

The definition of the term "mediation" under Recommendation Rec (2002)10 of the Committee of Ministers to member States on mediation in civil matters and Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters is investigated. In order to implement the provisions of these European acts, the Member States of the European Union have adopted special national laws on pre-trial and judicial mediation.

The legal regulation of mediation in Germany demonstrates the promotion of a peaceful settlement of the dispute by including various incentives for the parties, establishing the obligation of the mediator to provide training and advanced training. As a result of the analysis of the legal consolidation of the mediation procedure in Poland, a characteristic feature - the creation of an institutional and legislative basis for ensuring a mechanism for monitoring the quality of mediation services - was identified.

A review of the legal provision of mediation in France, where the conciliation service is provided by victims' associations and by private mediators accredited by the local prosecutor, who have entered into a contract with the Ministry of Justice, was conducted.

It is proposed to amend the draft Law of Ukraine "On Mediation" № 3504, with provisions concerning citizens' awareness of the level of professionalism of mediators and control over the quality of their activities.

Key words: mediation, legal regulation, mediation procedure, draft Law of Ukraine "On Mediation", states of the European Union.

Постановка проблеми. Трансформація способів захисту прав людини і громадянина, поява альтернативи у розв'язанні конфліктних ситуацій, можливість швидшого та ефективнішого вирішення спорів зумовили поширення медіації у країнах Європи та Україні зокрема. Беручи до уваги спроможність медіації застосовуватись як досудовий та позасудовий способи для вирішення конкретного конфлікту, у той же час забезпечується право звернення до суду. Слід зазначити, що на європейському регіональному рівні процедура медіації знайшла своє правове закріплення в Директиві 2008/52/ЕС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах» від 21 травня 2008 року (англ. Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters). Разом з тим, в Україні протягом останніх років спостерігається суттєва активізація у спробі надати процедурі медіації законодавче підґрунтя. Саме тому, для формування ефективного системного бачення українського правового забезпечення інституту медіації, вважаємо доцільним проаналізувати європейський досвід його регулювання.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці альтернативних способів вирішення спорів активно приділяють увагу як представники української, так і міжнародної наукової спільноти: О. Аллахвердова, Ю. Білоусов, Н. Бондаренко-Зелінська, В. Гопанчук, Д. Давиденко, С. Запара, С. Калашнікова, В. Коссаєк, О. Нелін, Н. Нестор, О. Носирева, С. Прилуцький, Ю. Притика, О. Спектор, В. Цимбалюк, С. Фурса та інші [1, с. 23]. Вказані дослідники розглядають різні аспекти змісту та сутності поняття медіації, аналізують досвід її застосування в різних державах світу, створюючи таким чином належну базу для подальшого дослідження процедури медіації.

Метою статті є теоретико-прикладний аналіз правового регулювання медіації в Україні, а також дослідження наявного досвіду європейського забезпечення інституту медіації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «медіація» широко застосовується як в українській, так і міжнародній практиці. Для уніфікованого його розуміння слід виокремити законодавчі та доктринальні тлумачення даної категорії.

В Україні поняття медіації закріплене у Державному стандарті соціальної послуги посередництва (медіації), затвердженому Наказом Міністерства соціальної політики України № 892 від 17.08.2016 р., відповідно до положень якого під посередництвом (медіацією) слід розуміти метод розв'язання конфліктів/спорів, за допомогою якого дві або більше сторін конфлікту/спору намагаються в межах структурованого процесу за участю посередника/медіатора досягти згоди для його розв'язання [2]. Однак, на рівні спеціального законодавчого акта дане питання не знайшло свого відображення.

Слід зазначити про неодноразові спроби врегулювати правовий статус медіатора, категорії спорів, для вирішення яких можливо застосовувати медіацію, структури договору про проведення медіації. Зокрема, 17 грудня 2010 року Верховною Радою України було одержано проект Закону України «Про медіацію», яким пропонувалося запровадити медіацію як досудовий швидкий та ефективний спосіб вирішення спорів за посередництвом медіатора. Разом з тим, зважаючи на велику кількість недоліків, що стосувались: відсутності порядку передачі спорів, що знаходяться в компетенції державних органів; упущення положень, що встановлювали б зміст правових наслідків медіації як для сторін так і для державних органів; залишення поза увагою рекомендацій Ради Європи щодо необхідності запровадження медіації у всіх категоріях справ, а також існуючої практики в Україні щодо застосування медіації, Комітет Верховної Ради України з питань правосуддя вирішив рекомендувати Верховній Раді України відкликати та зняти з розгляду проект Закону України «Про медіацію» (реєстр. № 7481), внесений народним депутатом України Тищенкою О. І.

Іншою спробою врегулювати процедуру медіації стало одержання Верховною Радою України 17 грудня 2015 року нового проекту Закону України «Про медіацію». Відповідно до Пояснювальної записки, Законопроект спрямований на ряд прогресивних змін українського інституту медіації, серед яких:

- приведення діючого законодавства Україні, щодо альтернативного вирішення спорів, у відповідність зі стандартами Європейського Союзу та імплементація норм Директиви 2008/52/ЕС Європейського Парламенту та Ради у національне законодавство України, що створить умови для роботи медіаторів в єдиному європейському правовому просторі;

- підвищення ефективності роботи судових органів шляхом суттєвого розвантаження судової системи України;

- удосконалення правових механізмів забезпечення права особи на захист своїх прав і свобод шляхом можливості сторін за добровільною згодою, на основі спільних інтересів, швидко та ефективно вирішувати спори проведенням переговорів та досягненням взаєморозуміння [3]. Разом з тим, не отримавши потрібної кількості голосів 28 лютого 2019 року, проект не було прийнято.

Окремого аналізу потребує крайній проект Закону України «Про медіацію» № 3504 від 19 травня

2020 року. Згідно із Пояснювальною запискою, зауважено, що потреба у підготовці та прийнятті проекту Закону впливає із завдання, визначеного Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, щодо створення ефективної системи медіації альтернативної державним судам, а також підписання Міністром юстиції України 7 серпня 2019 року Конвенції Організації Об'єднаних Націй про Міжнародні угоди про врегулювання спорів за результатами медіації (Сінгапурської конвенції про медіацію), що у свою чергу зумовлює її ратифікацію та імплементацію основних положень щодо сфери застосування медіації, процедури її проведення та статусу медіаторів [4]. Коментуючи текст пропонуваного проекту Закону (остаточної редакції до другого читання), відмітимо закріплення ряду принципово важливих питань, що стосуються:

- чіткого розмежування термінів «договір про проведення медіації», «медіаційна угода» та «угода за результатами медіації»;
- закріплення базових засад проведення медіації;
- встановлення вимог до медіатора, його підготовки, прав та обов'язків, необхідності дотримання норм професійної етики та відповідальності;
- уточнення порядку проведення медіації та підстав її припинення;
- передбачення змін до законодавчих актів України з метою увідповіднення з їх положеннями норм даного проекту.

Акцентуючи увагу на проведенні авторами проекту Закону великої узагальнюючої роботи із врегулювання інституту медіації, вкажемо про допущення окремих недоліків. Відтак, частина 1 статті 9 передбачає, що «медіатором може бути фізична особа, яка пройшла базову підготовку медіатора в Україні або за кордоном». Разом з тим, зважаючи на тлумачення терміну медіатора як спеціально підготовленої нейтральної, незалежної, неупередженої фізичної особи, яка проводить медіацію, а також мети діяльності медіатора, яка полягає у запобіганні виникненню або врегулюванні конфлікту (спору) шляхом переговорів медіатором (медіаторами), доцільно деталізувати поняття базової підготовки, в розуміння якого включити і володіння особи спеціальними знаннями. Крім того, у частині 6 статті 10 обов'язок ведення реєстрів випускників-медіаторів покладено на суб'єкти освітньої діяльності, що здійснюють підготовку медіаторів, у яких зазначити наступні дані:

- 1) прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка проходила підготовку;
- 2) найменування суб'єкта освітньої діяльності, що здійснив підготовку;
- 3) кількість годин навчання, у тому числі практичного навчання;
- 4) назва курсу підготовки;
- 5) дати проведення підготовки;
- 6) номер та дата видачі сертифіката.

Однак, вважаємо такий перелік даних недостатнім для оцінки фаховості потенційних медіаторів сторонами медіації, оскільки вони не відображають повноцінно спеціальні знання, навички та вміння, отримані медіаторами в процесі навчання. Відтак, у відповідних реєстрах доцільно відображати не лише сертифікат, що підтверджує проходження базової та/або спеціалізованої підготовки медіатора, але й обов'язково перелік компонентів програми навчання і набутих компетентностей.

На європейському рівні тлумачення категорії «медіація» міститься в Рекомендації Rec (2002) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 808 засіданні заступників міністрів 18 вересня 2002 року, яку слід розуміти як процес врегулювання спорів, у межах якого сторони з допомогою одного чи кількох медіаторів проводять переговори щодо спірних питань з метою досягти домовленості [5].

В окремих правових актах більш детального характеру Рада Європи визначилася щодо застосування альтернативних методів у окремих галузях права, звертаючи увагу на відмінності, що проявляються в них. До цієї групи актів належать:

- 1) Рекомендація № R 6 (87) 18 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам «Стосовно спрощення кримінального правосуддя»;
- 2) Рекомендація № R (99) 19 Комітету міністрів Ради Європи державам- членам Ради, які зацікавлені в організації медіації у кримінальних справах;
- 3) Рекомендація № R (98) 1 Комітету Міністрів Ради Європи щодо медіації в сімейних справах;
- 4) Рекомендація № R (01) 9 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо альтернатив судовому розгляду спорів між адміністративними органами й сторонами – приватними особами [1, с. 24].

Термін «медіація» знайшов своє юридичне закріплення також у Директиві 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах» від 21 травня 2008 року, відповідно статті 3 «медіація – це структурований процес, незалежно від його назви або посилання на нього, за допомогою якого дві або більше сторін спору намагаються самостійно, на добровільній основі, досягти згоди для вирішення спору за підтримки медіатора. Цей процес може бути ініційований самими сторонами або у результаті пропозиції чи розпорядження суду, або для виконання припису законодавства держави-члена. Це включає медіацію, яка проводиться суддею, що не відповідає за будь-яку судову процедуру щодо конкретного спору» [6].

З метою реалізації положень даної Директиви держави-члени Європейського Союзу ухвалили

спеціальні національні закони щодо досудового та судового посередництва. Так, у Німеччині 26 липня 2012 року ухвалений Закон «Про посередництво» (Mediationsgesetz). Закон сприяє мирному врегулюванню спору шляхом включення різноманітних стимулів для сторін у Цивільний процесуальний кодекс (далі – ЦПК) Німеччини. Одним із таких стимулів є положення ЦПК, згідно з яким, коли сторони подають позов, вони повинні вказати, чи намагалися вони вирішити спір за допомогою посередництва, якщо так, то які об'єктивні причини існували для відмови від цього. Успішне посередництво завершується укладенням угоди між сторонами, яка може бути завірена посередником-адвокатом або нотаріусом, у результаті чого набуває статусу виконавчого документа (§ 796 (a) ЦПК Німеччини). Законодавство Німеччини також покладає на медіатора обов'язок забезпечення проходження навчання та підвищення кваліфікації. Навчання повинно охоплювати отримання знань про основи медіації, структуру та рамкові умови процедури медіації, навички ведення переговорів та комунікації, навички вирішення конфлікту, отримання знань із законодавства про медіацію, практичні тренінги, рольові ігри, спостереження. Після підвищення кваліфікації є вимога впродовж 4-х років отримати ще 40 годин навчання та впродовж перших 2-х років провести 4 окремі супервізії [7, с. 130].

Досліджуючи правове регулювання медіації в державах-членах Європейського Союзу, нами виділена ще одна характерна риса – створення інституційної та законодавчої основи забезпечення механізму контролю за якістю послуг із медіації. Зокрема, у Польщі у 2005 році було засновано Громадську раду з альтернативного вирішення спорів (консультативний орган при Міністерстві юстиції), яка з моменту заснування відіграє важливу роль у просуванні ідей медіації в цивільно-правових спорах та зв'язку між урядом, судовою системою і медіаційною спільнотою. Яскравим прикладом співпраці є відкриття офісів координаторів з медіації в кожному регіональному суді, 8 апеляційних судах і 6 районних судах. Метою діяльності таких координаторів (це діючі судді) є налагодження контактів та співпраці з медіаторами, організація зустрічей, обговорення з медіаторами труднощів, що виникають у процесі інтеграції та проведення медіації. У національному законодавстві Польщі відсутні норми про акредитацію медіаторів. Питаннями акредитації займаються окремі організації медіаторів. Однак Громадською радою з альтернативного вирішення спорів прийнято низку рекомендаційних документів: Стандарти проведення медіації (2006 р), Стандарти з підготовки медіаторів (2007 р), Кодекс етики польських медіаторів (2008 р). Питаннями контролю якості підготовки медіаторів займаються самі освітні організації в сфері медіації, а також організації медіаторів, які здійснюють акредитацію своїх медіаторів [8, с. 132].

Крім того, згідно із законодавством Франції, медіація включає чотири етапи: підготовчий, що включає обмін інформацією між прокурором та асоціацією; аналіз конфлікту й попередня робота зі сторонами; безпосередня процедура примирення (медіація) й укладення угоди; закриття справи та її оцінка, після чого асоціація або приватний медіатор передає прокуророві офіційний звіт про процедуру медіації та її результати. Послугу примирення у Франції надають асоціації супроводження потерпілих й акредитовані місцевим прокурором приватні медіатори, які уклали контракт з Міністерством юстиції. Питання спільної взаємодії та специфіки проведення в життя програм примирення узгоджуються між надавачами послуг примирення і прокурорами на місцевому рівні. Робота асоціацій і приватних медіаторів оплачується із центральних фондів (з державного або місцевого бюджету). Послуга медіації надається учасниками цієї процедури безкоштовно, при цьому варто зауважити, що переважна більшість медіаторів (70%) є волонтерами. Значна чисельність медіаторів, які працюють в асоціаціях, пройшли відповідну підготовку (хоча їх навчання й не є обов'язковим), оскільки від рівня якості надання послуг примирення залежить акредитація асоціації, а значить, і її фінансування [9, с. 169].

Висновки. Таким чином, нами з'ясовано сутність терміну медіації, його правове закріплення. У результаті аналізу досвіду країн-членів Європейського Союзу встановлено акцентування на врегулювання етапів процедури медіації, покладення на медіатора обов'язку забезпечення проходження навчання та підвищення кваліфікації, а також встановлення механізму контролю за якістю надання послуг із медіації. Сформовано пропозицію звернути увагу на реєстри медіаторів, де доцільно відображати не лише сертифікат, що підтверджує проходження базової та/або спеціалізованої підготовки медіатора, але й обов'язково перелік компонентів програми навчання і набутих компетентностей. Актуальними для подальших наукових розвідок є питання фінансування суб'єктів освітньої діяльності, що здійснюють підготовку медіаторів, в залежності від рівня якості надання послуг медіації випускниками таких закладів; забезпечення належного контролю за фаховістю медіаторів; детальному врегулюванні кожного етапу процедури медіації в залежності від категорії спору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Подковенко Т., Фігун Н. Правове регулювання медіації у європейському праві. *Актуальні проблеми правознавства*. № 4 (20)/2019. С. 22-29.
2. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації): затв. Наказом Міністерства соціальної політики України № 892 від 17.08.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text>
3. Проект Закону України «Про медіацію» № 3665 від 17.12.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про медіацію» № 3504 від 19 травня 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877

5. Рекомендація Rec (2002) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо медіації в цивільних справах, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи на 808 засіданні заступників міністрів 18 вересня 2002 року. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2002_10_2002_09_18_1.pdf

6. Директива 2008/52/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європейського Союзу «Про деякі аспекти медіації у цивільних та господарських правовідносинах» від 21 травня 2008 року. URL: <https://ukrmediation.com.ua/images/DOCS/Model-documents/mediation-directive-ukr.pdf>

7. Пашкова К.І. Медіація в Україні та світі: генеза, правове регулювання та ефективність при вирішенні цивільних спорів. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 8/2020. С. 128-132.

8. Степаненко Т.В. Європейські стандарти медіації в цивільно-правових спорах та їх упровадження в Польщі та Чехії. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3/2021. С. 131-135.

9. Туманянц А. Р. Медіація в сучасній європейській практиці: досвід Франції та Бельгії. *Проблеми законності* : респ. міжвід. наук. зб. Харків, 2007. Вип. 90. С. 166–170.

REFERENCES:

1. Podkovenko T., Fihun N. (2019). Pravove rehulyuvannya mediatsiyi u yevropeyskomu pravi [Legal regulation of mediation in European law]. *Aktualni problemy pravoznavstva – Actual problems of jurisprudence*, 4 (20), 22-29 [in Ukrainian].

2. Derzhavnyy standart sotsialnoyi posluhy poserednytstva (mediatsiyi): zatv. Nakazom Ministerstva sotsialnoyi polityky Ukrainy [State standard of social mediation service: approved by Order of the Ministry of Social Policy of Ukraine]. (2016, August 17). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text> [in Ukrainian].

3. Proyeckt Zakonu Ukrainy «Pro mediatsiyu» [Draft Law of Ukraine “On Mediation”]. (2015, December 17). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57463 [in Ukrainian].

4. Poyasnyvalna zapyska do proyecktu Zakonu Ukrainy «Pro mediatsiyu» [Explanatory note to the draft Law of Ukraine “On Mediation”]. (2020, May 19). Retrieved from http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 [in Ukrainian].

5. Rekomendatsiya Rec (2002) 10 Komitetu Ministriv Rady Yevropy derzhavam-chlenam shchodo mediatsiyi v tsyvilnykh spravakh, ukhvalena Komitetom Ministriv Rady Yevropy na 808 zasidanni zastupnykiv ministriv [Recommendation Rec (2002)10 of the Committee of Ministers to member States on mediation in civil matters, adopted by the Committee of Ministers on the 808th meeting of the Ministers’ Deputies]. (2002, September 18). Retrieved from https://supreme.court.gov.ua/userfiles/Rec_2002_10_2002_09_18_1.pdf [in Ukrainian].

6. Dyrektyva 2008/52/ES Yevropeyskoho Parlamentu ta Rady Yevropeyskoho Soyuzu «Pro deyaki aspekty mediatsiyi u tsyvilnykh ta hospodarskykh pravovidnosynakh» [Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters]. (2008, May 21). Retrieved from <https://ukrmediation.com.ua/images/DOCS/Model-documents/mediation-directive-ukr.pdf> [in Ukrainian].

7. Pashkova K.I. (2020). Mediatsiya v Ukraini ta sviti: heneza, pravove rehulyuvannya ta efektyvnist pry vyrishenni tsyvilnykh sporiv [Mediation in Ukraine and the world: genesis, legal regulation and effectiveness in resolving civil disputes]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 8, 128-132 [in Ukrainian].

8. Stepanenko T.V. (2021). Yevropeyski standarty mediatsiyi v tsyvilno-pravovykh sporakh ta yikh uprovadzhennya v Polshchi ta Chekhiyi [European standards of mediation in civil disputes and their implementation in Poland and the Czech Republic]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal - Legal scientific electronic journal*, 3, 131-135 [in Ukrainian].

9. Tumanyants A. R. (2007). Mediatsiya v suchasniy yevropeyskiy praktytsi: dosvid Frantsiyi ta Belhiyi [Mediation in modern European practice: the experience of France and Belgium]. *Problemy zakonnosti : resp. mizhvid. nauk. zb. - Problems of legality: republican interdepartmental scientific collection* (Vol. 90), (pp. 166–170). Kharkiv [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 347.44

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-26-29

Кучеренко Олексій Миколайович,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

юридичного факультету

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

e-mail: kucherenko-aleksus@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0003-3339-693X>

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ УГОДИ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ

Стаття присвячена вивченню дискусійного питання щодо цивільно-правових угод в публічних закупівлях. Окреслено доцільність визначення цивільно-правових угод як результату публічних закупівель, спільні риси та відмежування від господарських договорів у сфері закупівель. Вивчення основ укладення договорів у сфері публічних закупівель, у тому числі, цивільно-правових договорів здійснено на підставі опрацювання нормативно-правової бази у цій сфері. Доктринальний та нормативний аналіз інформаційних розвідок щодо спірного аспекту розцінювання цивільно-правових угод у публічних закупівлях як договору закупівлі дав можливість узагальнити дві точки зору, що є достатньо діаметральними. Встановлено теоретичну позицію харківських науковців, що полягає в наступному: категорія «договору про закупівлю» не відповідає концепції цивільно-правового договору за її істотними особливостями; порядок укладення договору про закупівлю не відповідає порядку укладення цивільно-правового договору; форма договору про закупівлю відповідає формі укладення цивільно-правового договору частково; момент виникнення правовідносин за договором про закупівлю не відповідає порядку виникнення правовідносин цивільно-правового договору. Запропоновано, цивільно-правові угоди вважати не типовою формою договору про закупівлю. При цьому, взято до уваги гнучкість національної економіки та прецедентність договірних правовідносин. Наголошено, що для придбання замовником послуг, які виконуються на базі цивільно-правових договорів Мінекономіки наводить для замовника вартісні межі, відповідно до яких здійснюються публічні закупівлі. Вивчено особливості укладення цивільно-правової угоди у сфері публічних закупівель та її відмежування від трудового договору. Акцентовано увагу, що придбання послуг без застосування процедур закупівель має наслідком застосування ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: цивільно-правова угода, публічні закупівлі, вартісні межі, послуги, цивільне право, тендер.

Kucherenko O. THE CIVIL LEGAL AGREEMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT

The article is devoted to the study of the debatable issue of civil law agreements in public procurement. The expediency of defining civil law agreements as a result of public procurement, common features and separation from economic contracts in the field of procurement are outlined. The study of the basics of concluding contracts in the field of public procurement, including civil law contracts, was carried out on the basis of elaboration of the normative-legal base in this sphere. Doctrinal and normative analysis of information intelligence on the controversial aspect of the consideration of civil law agreements in public procurement as a procurement contract made it possible to generalize two points of view, which are quite diametrical. The theoretical position of Kharkiv scholars is established, which is as follows: the category of "procurement contract" does not correspond to the concept of civil law contract in its essential features; the procedure for concluding a procurement contract does not correspond to the procedure for concluding a civil contract; the form of the procurement contract corresponds to the form of concluding a civil contract in part; the moment of occurrence of legal relations under the procurement contract does not correspond to the order of origin of legal relations of the civil law contract. It is proposed to consider civil law agreements as a non-standard form of a procurement contract. At the same time, the flexibility of the national economy and the precedent of contractual legal relations are taken into account. The specialties of the arrangement of civil and legal relations in the sphere of public procurement and in accordance with the labor contract have been introduced. It is emphasized that for the purchase of services by the customer, which are performed on the basis of civil law contracts, the Ministry of Economy provides for the customer value limits, according to which public procurement is carried out. It is emphasized that the purchase of services without the use of procurement procedures has the effect of applying Art. 164-14 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Key words: civil law agreement, public procurement, cost limits, services, civil law, tender.

Постановка проблеми. Механізм проведення публічних закупівель в Україні сьогодні викликає багато спірних питань. Одним з таких вважаємо представлене до розгляду в статті питання цивільно-правових угод в контексті публічних закупівель. Насамперед, необхідно вивчити доцільність визначення цивільно-правових угод як результату публічних закупівель, спільні риси та відмежування від господарських договорів у сфері закупівель.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематиці правового регулювання публічних закупівель та особливостей механізму їх проведення в Україні присвячені праці таких науковців як: О.О.Критенко, С.Ю.Левченко, В.К.Малолітнева, С.М.Науменко, А.О.Олефір, В.В.Смиричинський, Н.Б.Ткаченко, Ю.В.Фалко. Однак, попри спроби комплексного дослідження, деякі питання потребують теоретичного та нормативно-правового узгодження. Зокрема, обрана проблематика дослідження потребує ґрунтовного вивчення та доопрацювання.

Мета статті полягає в поглибленому вивченні особливостей національного законодавства щодо цивільно-правових угод у публічних закупівлях.

Виклад основного матеріалу дослідження. Цивільно-правовий аналіз угод у сфері публічних закупівель покликаний насамперед встановити сутність таких угод, що укладаються на межі господарського, адміністративного права та основ економіки, а також визначити нормативно-правові суперечності законодавства про публічні закупівлі щодо цивільно-правових договорів.

Відтак, починаючи вивчення основ укладення договорів у сфері публічних закупівель, у тому числі, цивільно-правових договорів необхідно встановити нормативно-правову базу у цій сфері.

Основним актом є Закон України «Про публічні закупівлі» № 922-VIII від 25.12.2015 (далі – Закон) [7]. Це інституційний акт, що визначає правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави, територіальних громад та об'єднаних територіальних громад.

При цьому, є доцільним дослідити поняття власне публічних закупівель у вищезазначених законодавчих актах для того, щоб зрозуміти сутність у відношенні їх закріплення у цивільно-правових договорах. Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 1 Закону, публічна закупівля – це придбання замовником товарів, робіт і послуг у порядку встановленому законодавством.

Тож, чи можемо вважати цивільно-правову угоду з фізичною особою про надання послуг публічною закупівлею, а саме закупівлею послуг. Додатково з цією метою встановимо сутність категорії послуг. Згідно з п.21 ч. 1 Закону, послугами є будь-який предмет закупівлі, крім товарів і робіт, зокрема транспортні послуги, освоєння технологій, наукові дослідження, науково-дослідні або дослідно-конструкторські розробки, медичне та побутове обслуговування, найм (оренда), лізинг, а також фінансові та консультативні послуги, поточний ремонт, поточний ремонт з розробленням проектної документації [7].

Звернемо увагу, на те, що питання трудових правовідносин, які часто передбачаються власне цивільно-правовим договором не входить до переліку, встановленого Законом. Варто зазначити, що укладення цивільно-правового договору нерідко використовують для маскуванню трудових відносин. Поряд з тим, оподаткування винагороди за цивільно-правовими угодами здійснюють за тими самими правилами, що й оподаткування заробітної плати штатних працівників [5].

При укладанні цивільно-правового договору необхідно врахувати низку особливостей, а саме:

- трудові відносини передбачають виконання співробітником робіт з певної спеціальності, кваліфікації чи посади. Роботи виконуються протягом усього терміну дії трудового договору. На відміну від трудового договору для цивільно-правової угоди важливим є не процес роботи, а її результат, який виконавець зобов'язаний здійснити для організації. У цивільно-правовому договорі виконання робіт (надання послуг) прописується обсяг виконуваних робіт. Наприклад: транспортні послуги – доставка вантажу за встановленим маршрутом. У трудовому договорі приймається на посаду (професію) водія автотранспортного засобу. Будь-які посилання на штатний розпис, тарифно-кваліфікаційні характеристики роботи, на конкретну професію та спеціальність співробітника можуть бути підставою для визнання такого договору трудовим.

- цивільно-правовий договір не може передбачати обов'язки людини підпорядковуватися Правилам внутрішнього трудового розпорядку або будь-яким іншим локальним нормативним актам організації: наказам, розпорядженням керівника організації.

- цивільно-правовий договір не може передбачати виплату винагороди за саму працю виконавця. Оплачується лише певний результат. Праця виконавця, яка не призвела до виконання встановленого цивільно-правового договору на виконання робіт або надання послуг результату, може не оплачувати. У цивільно-правовий договір не включається умова про погодинну оплату робіт. Передбачається у цивільно-правовому договорі відрядна оплата за виконану роботу. Інакше рішенням суду цивільно-правовий договір може бути перекваліфіковано на трудовий. У цивільно-правовому договорі не вказується час роботи громадянина, натомість зазначаються конкретні роботи (послуги) громадянин повинен виконати, щоб отримати ту чи іншу суму.

- на громадян, які працюють за цивільно-правовим договором, не поширюються соціальні гарантії, передбачені трудовим законодавством (право на оплачувану відпустку, виплату лікарняних листів, проїзд пільгової відпустки тощо).

- факт виконання робіт (надання послуг) за цивільно-правовим договором має бути підтверджено документально (актом або іншим документом, що засвідчує приймання робіт (надання послуг)).

Тож, зазначені особливості укладення цивільно-правової угоди дають змогу розмежувати суміжні правовідносини та реалізувати їх у відповідності до законодавства щодо публічних закупівель.

Досліджуючи наявний доктринальний та нормативний масив інформаційних розвідок щодо спірного аспекту розцінювання цивільно-правових угод у публічних закупівлях як договору закупівлі, можемо узагальнити дві точки зору, які вбачаємо достатньо діаметральними.

Відтак, харківські теоретики стверджують наступне: категорія «договору про закупівлю» не відповідає концепції цивільно-правового договору за її істотними особливостями; порядок укладення договору про закупівлю не відповідає порядку укладення цивільно-правового договору; форма договору про закупівлю відповідає формі укладення цивільно-правового договору частково; момент виникнення правовідносин за договором про закупівлю не відповідає порядку виникнення правовідносин цивільно-

правового договору [3].

Розглядаючи таку точку зору, можемо зробити проміжний висновок про те, що цивільно-правові угоди дійсно є не типовою формою договору про закупівлю. Однак, враховуючи гнучкість національної економіки та безсумнівно прецедентність договірних правовідносин, допускаємо відхід від суто теоретичної позиції у вирішенні основного питання нашого дослідження.

На підтвердження вказаної тези, можемо навести офіційні відповіді Міністерства економіки України (далі – Мінекономіки) на запити учасників тендерних закупівель. За логікою відповідей прослідкуємо позицію законодавця щодо досліджуваного питання.

Відтак, Мінекономіки розглядає питання у запиті від Державного вищого навчального закладу "Приазовський державний технічний університет" та стверджує наступне: у разі якщо замовником у розумінні Закону передбачено придбання товарів, робіт і послуг, така закупівля здійснюється відповідно до вимог Закону, в один із способів, керуючись відповідними вартісними межами [1].

Про придбання замовником послуг, які виконуються на базі цивільно-правових договорів Мінекономіки наводить для замовника відповідні вартісні межі, відповідно до яких публічні закупівлі здійснюються:

- з використанням електронної системи закупівель у порядку, затвердженому наказом ДП "ПРОЗОРРО" від 19.03.2019 року №10 (зі змінами) [6], якщо вартість товарів, робіт і послуг не перевищує 50 тисяч гривень або з використанням електронних каталогів для закупівлі товарів, якщо вартість не перевищує 50 тисяч гривень;

- без використання електронної системи закупівель з обов'язковим оприлюдненням в електронній системі закупівель відповідно до статті 10 цього Закону звіту про договір про закупівлю, якщо вартість товарів, робіт і послуг не перевищує 50 тисяч гривень;

- шляхом здійснення спрощених закупівель, якщо вартість товарів, робіт і послуг дорівнює або перевищує 50 тисяч гривень та є меншою 200 тисяч гривень (для товарів і послуг) та 1,5 мільйона гривень (для робіт);

- шляхом здійснення процедур закупівель (відкритих торгів, торгів з обмеженою участю, конкурентного діалогу, переговорної процедури закупівлі), якщо вартість предмета закупівлі товару (товарів), послуги (послуг) дорівнює або перевищує 200 тисяч гривень, а робіт - 1,5 мільйона гривень [2].

Тобто, Замовником придбання товарів, робіт і послуг, як закупівля здійснюється відповідно до вимог Закону, в один із способів, керуючись представленими вартісними межами.

Підкреслимо той факт, що придбання послуг без застосування процедур закупівель має наслідком застосування ст. 164-14 Кодексу України про адміністративні правопорушення [4]. Отже, у випадку, коли постає питання про застосування цивільно-правових угод у публічних закупівлях, то доцільно застосувати їх за умов дотримання всіх вартісних меж та уникнення адміністративного стягнення

Висновки. Таким чином, говорячи власне про концептуальний дисонанс цивільно-правового договору та господарсько-правового договору за такими аспектами як порядок проведення процедури закупівлі, ціна, форма укладення договору, безперечно можемо зробити стверджувальний висновок щодо їх розмежування. Проте, якщо звернутись до практики укладення цивільно-правових договорів у сфері публічних закупівель, необхідно вказати, що хоча цивільно-правовий договір є не типовою формою угоди у публічних закупівлях з теоретичної точки зору. Цивільно-правові угоди в публічних закупівлях є сьогодні фактом в правовій практиці, при цьому реалізованим за умови дотримання та в межах норм чинного цивільного законодавства та відповідних норм у сфері публічних закупівель.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1.Відповідь Мінекономіки №1455/2020 на Запит від Державний вищий навчальний заклад "Приазовський державний технічний університет". URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=942f288c-894c-4c09-aff9-ac49d18c7c88&lang=uk-UA>

2.Відповідь Мінекономіки №688/2020 на Запит від Управління освіти Дніпровської районної в місті Києві державної адміністрації. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=a3d0cc9d-aca6-4025-951d-16f77eacfcf4&lang=uk-UA>

3.Зайцев О. Л. Договір про публічні закупівлі з погляду приватного права. *Право і безпека*. 2021. № 1 (80). С. 139-143. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/10722/Dohovir%20pro%20publichni%20zakupivli_Zaitsev_Yasechko%20_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

4.Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

5.Мішта Т. Цивільно-правові угоди в публічних закупівлях. *Радник у сфері публічних закупівель*. № 7 (94). URL: <https://radnuk.com.ua/zhurnaly/tsyvilno-pravovi-uhody-v-publichnykh-zakupivliakh/>

6.Наказ ДП "ПРОЗОРРО" "Про затвердження інструкції Про порядок використання електронної системи закупівель у разі здійснення закупівель, вартість яких є меншою за вартість, що встановлена в абзацах 2 та 3 частини 1 статті 2 ЗУ "Про публічні закупівлі" № 10 від 19.03.2019. URL: <https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-10-vid-19-03-2019>

7. Про публічні закупівлі: Закон України № 922-VIII від 25.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>

REFERENCES:

1. Vidpovid Minekonomiky №1455/2020 na Zapyt vid Derzhavnyi vyshchyi navchalnyi zaklad "Pryazovskiy derzhavnyi tekhnichnyi universytet". (2020). [Response of the Ministry of Economy №1455 / 2020 to the Request from the State Higher Educational Institution "Azov State Technical University"]. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=942f288c-894c-4c09-aff9-ac49d18c7c88&lang=uk-UA> [in Ukrainian].

2. Vidpovid Minekonomiky №688/2020 na Zapyt vid Upravlinnia osvity Dniprovskoi raionnoi v misti Kyievi derzhavnoi administratsii. (2020). [Response of the Ministry of Economy №688 / 2020 to the Request from the Department of Education of the Dniprovska District State Administration in Kyiv]. URL: <https://www.me.gov.ua/InfoRez/Details?id=a3d0cc9d-aca6-4025-951d-16f77eacfcf4&lang=uk-UA> [in Ukrainian].

3. Zaitsev, O. L. (2021). Dohovir pro publichni zakupivli z pohliadu pryvatnoho prava. [Public procurement contract in terms of private law]. *Pravo i bezpeka*. № 1 (80). 139-143. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/10722/Dohovir%20pro%20publichni%20zakupivli_Zaitsev_Yasechko%20_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y [in Ukrainian].

4. Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia. (1984). Zakon Ukrainy vid 07.12.1984 № 8073-X. [Code of Ukraine on Administrative Offenses: Law of Ukraine of 07.12.1984 № 8073-X]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> [in Ukrainian].

5. Mishka, T. (2021). Tsyvilno-pravovi uhody v publichnykh zakupivliakh. [Civil law agreements in public procurement]. *Radnyk u sferi publichnykh zakupivel*. № 7 (94). URL: <https://radnyk.com.ua/zhurnaly/tsyvilno-pravovi-uhody-v-publichnykh-zakupivliakh/> [in Ukrainian].

6. Nakaz DP "PROZZORO" "Pro zatverdzhennia instruksii Pro poriadok vykorystannia elektronnoi systemy zakupivel u razi zdiisnennia zakupivel, vartist yakykh ye menshoiu za vartist, shcho vstanovlena v abzatsakh 2 ta 3 chastyny 1 statyi 2 ZU "Pro publichni zakupivli" № 10 vid 19.03.2019. (2019). [Order of SE "PROZZORO" "On approval of the instruction On the procedure for using the electronic procurement system in case of procurement, the value of which is less than the value set in paragraphs 2 and 3 of Part 1 of Article 2 of the Law "On Public Procurement" № 10 from 19.03.19]. URL: <https://infobox.prozorro.org/news-mert/nakaz-10-vid-19-03-2019> [in Ukrainian].

7. Pro publichni zakupivli. (2015). Zakon Ukrainy № 922-VIII of 25.12.2015. [On public procurement: Law of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.10.2021

УДК 369

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-29-32

Сокуренко Олена Анатоліївна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного педагогічного

університету імені Володимира Винниченка

email: elena-ljashenko4@rambler.ru

<https://orcid.org/0000-0002-8169-3720>

ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті розглянуто питання цивільно-правової та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про пенсійне забезпечення. Акцентовано увагу на тому, що на сьогоднішній день існує дуже багато недосліджених проблемних питань у зазначеній сфері. Через призму сьогодення визначено чинники, відповідно до яких право на пенсійне забезпечення, є одним із найбільш складних та дискусійних соціальних прав.

Розкрито види відповідальності за правопорушення у сфері пенсійного забезпечення. Зазначено, що перелік видів відповідальності, що застосовуються при порушеннях у сфері пенсійного забезпечення не є абсолютним чи вичерпним. Акцентовано, що широке використання різних нормативно-правових актів на практиці сприяє виникненню проблем пов'язаних з реалізацією санкцій того чи іншого виду юридичної відповідальності.

Визначено, що під юридичною відповідальністю у праві пенсійного забезпечення слід в першу чергу розуміти визначені законодавчо заходи примусового характеру, цілком спрямовані на належну правомірну поведінку, шляхом настання для правопорушника несприятливих наслідків особистого, майнового характеру.

Проаналізовано Закон України «Про пенсійне забезпечення» та Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», згідно аналізу яких наголошено на доцільності розподілу видів правопорушень у сфері пенсійного забезпечення і відповідно відповідальності за них на дві групи, а саме на цивільно-правову та адміністративну.

Запропоновано внести зміни до нормативно-правових актів щодо пенсійного забезпечення, а саме до Закону України «Про пенсійне забезпечення» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: відповідальність, види відповідальності, пенсійне забезпечення, порушення, законодавство.

Sokurenko O. CIVIL AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF PENSION LEGISLATION

The article considers the issue of civil and administrative liability for violation of the legislation on pensions. Emphasis is placed on the fact that today there are many unexplored issues in this area. Through the prism of today, the factors according to which the right to a pension is one of the most complex and controversial social rights have been identified.

The types of liability for offenses in the field of pension provision are revealed. It is noted that the list of types of liability applied to violations in the field of pensions is not absolute or exhaustive. It is emphasized that the widespread use of various regulations in practice contributes to the problems associated with the implementation of sanctions of a particular type of legal liability.

It is determined that legal liability in the law of pension provision should be understood primarily as legally defined coercive measures, aimed entirely at proper lawful conduct, by the occurrence for the offender of adverse consequences of a personal, property nature.

The Law of Ukraine "On Pension Provision" and the Law of Ukraine "On Compulsory State Pension Insurance" were analyzed, according to the analysis of which the expediency of distribution of types of offenses in the field of pension provision and responsibility for them into two groups, namely civil law and administrative.

It is proposed to amend the regulations on pensions, namely the Law of Ukraine "On Pensions" and the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Key words: responsibility, types of responsibility, pension provision, violation, legislation.

Постановка проблеми. Згідно Конституції України соціальний захист надається особам у разі втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття, при настанні похилого віку та за інших обставин, передбачених чинним законодавством. Держава гарантує соціальні права та їх належний захист. На сьогоднішній день, передбачено проведення соціальних реформ і особливо це стосується реформування пенсійної системи, адже пенсійне забезпечення стосується інтересів кожної людини та громадянина. Державою в останні часи багато приділялося уваги даним питанням, проте поза дужками залишилося ще дуже багато в повній мірі недосліджених проблемних питань, які також стосуються і цивільно-правової та адміністративної відповідальності за порушення законодавства про пенсійне забезпечення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблемні питання у сфері пенсійного забезпечення в Україні досліджували Л. Аксьонова, О. Бражко, Л. Братченко, О. Буряченко, О. Дахнова, О. Драбик, О. Коваль, В. Курач, Н. Мартиненко, М. Оробчука Л. Ткаченко, В. Юраха та інші.

Мета статті полягає у аналізі нормативно-правих актів щодо застосування цивільно-правової та адміністративної відповідальності за порушення у сфері пенсійного забезпечення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Право на пенсійне забезпечення, є одним із найбільш складних та дискусійних соціальних прав з огляду на такі чинники: 1) відсутність єдиних підходів до законодавчого розуміння сутності, ознак; 2) не реформованість системи пенсійного забезпечення; 3) недосконалість законодавчо визначених джерел фінансування пенсійного забезпечення; недоступність механізмів правового забезпечення; 4) ускладненість правових механізмів його реалізації, гарантування та правової охорони; 5) складність, суперечливість та недосконалість пенсійного законодавства; 6) відсутність дієвого державного нагляду та громадського контролю з питань його дотримання [2].

Таким чином, до соціальної сфери належить пенсійне забезпечення, відповідальність за порушення якого на сьогоднішній день чітко не визначена.

Згідно теоретичних основ юридична відповідальність поділяється на такі види, як кримінальну, цивільно-правову, адміністративну, дисциплінарну. Зокрема, кожен вид відповідальності закріплений в чинному законодавстві, де містяться загальні положення щодо принципів даної відповідальності та підстав для її звільнення.

І. Андрієнко зазначає, що у теорії права та галузевих юридичних науках не склалося єдиної думки щодо сутності юридичної відповідальності, а також не вироблено загальноприйнятого поняття юридичної відповідальності. Традиційно розуміння юридичної відповідальності пов'язують із протиправною оцінкою поведінки, правопорушенням, що призводить до державного примусу, покарання. Водночас у дослідженнях, пов'язаних з відповідальністю у праві пенсійного забезпечення, зазначено, що жодна з наявних концепцій юридичної відповідальності не може бути прийнята як єдина теоретична вихідна позиція, на основі якої має досліджуватися природа юридичної відповідальності суб'єктів правовідносин із пенсійного забезпечення. Розкрити сутність відповідальності сторін правовідносин із пенсійного забезпечення можна тільки шляхом синтезу положень різних концепцій [1].

На наш погляд, під юридичною відповідальністю у праві пенсійного забезпечення слід в першу чергу розуміти визначені законодавчо заходи примусового характеру, цілком спрямовані на належну правомірну поведінку, шляхом настання для правопорушника несприятливих наслідків особистого, майнового характеру.

Тенденція непослідовності та безсистемності розвитку нормативно-правових актів у сфері пенсійного забезпечення України знижує результативність пенсійно-забезпечувальних правовідносин, а отже права

людини та громадянина, які задекларовані державою є нереалізованими в повному обсязі та незахищеними. У відповідності, актуальності набуває механізм саме цивільно-правової та адміністративної відповідальності у сфері пенсійного забезпечення.

Цивільно-правова та адміністративна відповідальність є самостійними видами юридичної відповідальності і представляють собою державно-правовий примус, що настає в разі порушень у приписах встановлених державою.

Пенсійне законодавство включає в себе нормативно-правові акти, які всебічно охоплюють як умови призначення пенсій так і державне пенсійне страхування.

Відповідальність за правопорушення у сфері пенсійного забезпечення можна поділити на такі види:

- відповідальність громадян внаслідок зловживань з їх боку (внаслідок подання документів з неправдивими відомостями) або неповідомлення відомостей, які можуть тягнути зміни розміру пенсій;
- відповідальність підприємств за достовірність відомостей у документах для призначення пенсій;
- відповідальність підприємств перед громадянами внаслідок несвоєчасного оформлення пенсій;
- відповідальність підприємств за несвоєчасне перерахування або перерахування в неповному обсязі збору на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- відповідальність платників збору за ухилення від реєстрації в Пенсійному фонді і порушення порядку обчислення та сплати збору;
- відповідальність (у зв'язку з набуттям чинності нових законів про пенсійне страхування) у сфері загального обов'язкового державного пенсійного страхування банків, посадових осіб, страхових організацій, аудиторів, тобто усіх, хто безпосередньо буде здійснювати пенсійне страхування [7].

Даний перелік видів відповідальності, що застосовуються при порушеннях у сфері пенсійного забезпечення не є абсолютним чи вичерпним. Широке використання різних нормативно-правових актів на практиці сприяє виникненню проблем пов'язаних з реалізацією санкцій того чи іншого виду юридичної відповідальності.

Відповідальність у сфері пенсійного забезпечення у більшості випадків настає у вигляді фінансових санкцій. Згідно, основного нормативно-правового акту у сфері пенсійного забезпечення, а саме Закону України «Про пенсійне забезпечення» під фінансовими санкціями розуміють матеріальну відповідальність.

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» йде мова саме про фінансові санкції і вигляді штрафних санкцій та пені.

У даному нормативно-правовому акті передбачено, що посадові особи суб'єктів солідарної системи та накопичувальної системи пенсійного страхування, несуть відповідальність при порушенні законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, несуть як цивільно-правову так і адміністративну відповідальність.

Отже, штраф та пеня є найбільш використовуваними способами як цивільно-правової відповідальності так і адміністративної.

І. Харитонова розглядаючи дані нормативно-правові акти, зазначає, що відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення» відповідальність за порушення пенсійного законодавства можна визнати такою як цивільно-правову, хоча відсутні при її застосуванні вимоги щодо строків позовної давності, які їй притаманні [7].

У Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», на її погляд, проявляються ознаки адміністративної відповідальності, однак, це також дуже приблизно, оскільки у законі передбачена відповідальність фізичних та юридичних осіб і не застосовуються строки стягнення, що передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення [7].

Таким чином, ми підтримуємо І. Харитонову щодо доцільності розподілу видів правопорушень у сфері пенсійного забезпечення і відповідно відповідальності за них на дві групи, а саме на цивільно-правову та адміністративну.

До цивільно-правової відповідальності слід віднести правопорушення, які виникають у відносинах між Пенсійним фондом та особами, які звертаються або отримують пенсії, в тому числі між організаціями, підприємствами та Пенсійним фондом щодо призначення та виплати пенсій. У зв'язку з цим, на наш погляд слід доповнити та внести зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення» нормою щодо строків позовної давності.

Стосовно адміністративної відповідальності у сфері пенсійного забезпечення, а саме у правопорушеннях які виникають з приводу відносин між Пенсійним фондом та платниками збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з питання сплати збору, обов'язковим являється внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Дані зміни повинні бути спрямовані на встановлення на чітке встановлення меж та заходів впливу на правопорушників у сфері пенсійного забезпечення.

Висновок. Таким чином, у підсумку можна дійти висновку, що під юридичною відповідальністю у праві пенсійного забезпечення слід в першу чергу розуміти визначені законодавчо заходи примусового характеру, цілком спрямовані на належну правомірну поведінку, шляхом настання для правопорушника несприятливих наслідків особистого, майнового характеру. Цивільно-правова та адміністративна відповідальність є самостійними видами юридичної відповідальності і представляють собою державно-

правовий примус, що настає в разі порушень у приписах встановлених державою. Наголошено на доцільності розподілу видів правопорушень у сфері пенсійного забезпечення і відповідно відповідальності за них на дві основні групи, а саме на цивільно-правову та адміністративну. Запропоновано внести зміни до нормативно-правових актів щодо пенсійного забезпечення, а саме до Закону України «Про пенсійне забезпечення» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Андрієнко І.С. Особливості юридичної відповідальності у праві соціального забезпечення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 3. С. 129-134. URL: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2020/3/25.pdf>
2. Мицай М. Право на пенсійне забезпечення в умовах соціальної держави: поняття, ознаки, тенденції розвитку. *Підприємство, господарство і право*. 2017. № 10. С. 95-98.
3. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 01.10.2011 № 1788-XII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1788-12>.
4. Сташків Б.І. Гарантії права на соціальне забезпечення : навчальний посібник. Чернігів : Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці, 2011. 100 с.
5. Стрий Є.О. Невиплата пенсійних боргів переселенцям: дискримінація заради економії. Центр журналістських розслідувань. 23 вересня 2019 р. URL: <https://investigator.org.ua/ua/publication/219956/>
6. Суханов та Ільченко проти України : Рішення Європейського суду з прав людини від 26 червня 2014 р., заяви № 68385/10 та № 71378/10. База даних «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text.
7. Харитонова Л. І. Відповідальність за порушення пенсійного законодавства. *Актуальні проблеми держави і права*. № 2004. с. 790-792.
8. Цивільно-правова відповідальність без вини. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2021/68.pdf
9. Юшко А.М., Швець Н.М. Міжнародні соціальні стандарти : навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Жернакова. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 121 с.
10. Яригіна Є.П. Забезпечення стабільності системи соціального захисту України в умовах євроінтеграції. *Актуальні проблеми соціального права в умовах євроінтеграції* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 90-річчю проф. І.М. Сироти, м. Одеса, 31 жовтня 2017 р. Одеса : Фенікс, 2017. С. 158–162.

REFERENCES:

1. Andriienko I.S. (2020) Osoblyvosti yurydychnoi vidpovidalnosti u pravi sotsialnoho zabezpechennia. [Features of legal liability in social security law]. *Pivdenoukrainskyi pravnychi chasopys*. № 3. 129-134. Retrieved from: <http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2020/3/25.pdf> [in Ukrainian].
2. Mytsai M. (2017) Pravo na pensiine zabezpechennia v umovakh sotsialnoi derzhavy: poniattia, oznaky, tendentsii rozvytku. [The right to a pension in the welfare state: concepts, features, development trends]. *Pidpriemstvo, hospodarstvo i pravo*. № 10. 95-98. [in Ukrainian].
3. Pro pensiine zabezpechennia (2011, october 1). [About pension provision] *Zakon Ukrainy № 1788-XII*. Retrieved from: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1788-12>. [in Ukrainian].
4. Stashkiv B.I. (2011) Harantii prava na sotsialne zabezpechennia. [Guarantees of the right to social security]. *navchalnyi posibnyk*. Chernihiv. Chernihivskiy derzhavnyi instytut prava, sotsialnykh tekhnolohii ta pratsi. [in Ukrainian].
5. Stryi Ye.O. Nevyplata pensiinykh borhiv pereselentsiam: dyskryminatsiia zarady ekonomii. [Non-payment of pension debts to migrants: discrimination for the sake of saving] *Tsentr zhurnalistskykh rozsliduvan. 23 veresnia 2019 r.* Retrieved from: <https://investigator.org.ua/ua/publication/219956/> [in Ukrainian].
6. Sukhanov ta Ilchenko proty Ukrainy (2014. June 26). [Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine] *Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny zaiavy № 68385/10 ta № 71378/10. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy»*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a16#Text. [in Ukrainian].
7. Kharytonova L. I. (2004) Vidpovidalnist za porushennia pensiinoho zakonodavstva. [Liability for violation of pension legislation] *Aktualni problemy derzhavy i prava*. № 2004. 790-792. [in Ukrainian].
8. Tsyvilno-pravova vidpovidalnist bez vyny. [Civil liability without fault]. Retrieved from: http://www.lsej.org.ua/4_2021/68.pdf [in Ukrainian].
9. Yushko A.M., Shvets N.M. (2013) Mizhнародni sotsialni standarty. [International social standards] *navchalnyi posibnyk. za zah. red. V.V. Zhernakova*. Kharkiv: Nats. un-t «Iuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho», 121 s. [in Ukrainian].
10. Yaryhina Ye.P. (2017) Zabezpechennia stabilnosti systemy sotsialnoho zakhystu Ukrainy v umovakh yevrointehratsii. [Ensuring the stability of Ukraines social protection system in the context of European integration] *Aktualni problemy sotsialnoho prava v umovakh yevrointehratsii : materialy Mizhnar. nauk.-prakt. CONF., prysviach. 90-richchiu prof. I.M. Syroty, m. Odesa, 31 zhovtnia 2017 r.* Odesa : Feniks, 2017. 158–162. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-33-38

Орлова Наталія Геннадіївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
e-mail: n.g.orlova@nlu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-4471-393X>

ДО ПИТАННЯ ПРО МОТИВАЦІЮ ПРАЦІВНИКІВ

Статтю присвячено дослідженню особливостей мотиваційного процесу. Відмічено, що основною метою мотивації є застосування різних підходів до вирішення проблем праці й управління залежно від конкретної ситуації. Зроблено огляд найхарактерніших зарубіжних моделей мотивації. Зазначено, що складовими частинами мотивації є внутрішня мотивація, зовнішня позитивна мотивація і зовнішня негативна мотивація. Здійснено аналіз понять «мотивація» і «стимулювання» та констатовано, що стимулювання є одним із засобів, за допомогою яких може здійснюватися мотивування. Проаналізовано заохочення і покарання як парні юридичні категорії та виявлено принципові відмінності між порівнюваними поняттями. У межах дослідження питання особливостей застосування засобів негативної мотивації розглянуто такі дисциплінарні стягнення, як зауваження, догана та звільнення. Відстоюється думка, що догану як вид дисциплінарного стягнення не слід дублювати подібним за суттю заходом впливу – зауваженням. Обґрунтовано, що відповідальність слід розуміти не тільки як можливість застосування до працівника засобів стягнення, а як морально-правову категорію, що покликана забезпечити виконання працівниками своїх трудових обов'язків, здійснення своїх трудових прав відповідно з їх соціальним призначенням.

Ключові слова: мотивація, стимул, види мотивації, стимулювання, працівник.

Orlova N. TO THE QUESTION OF MOTIVATION OF EMPLOYEES

The article is devoted to the study of peculiarities of the motivational process. It is noted that main purpose of motivation is application of different approaches to solving problems of labor and management, depending on the specific situation. The review of the most characteristic foreign models of motivation is made. Internal motivation, external positive motivation and external negative motivation are marked as components of motivation. Analysis of the concepts of «motivation» and «stimulation» is made and it is stated that stimulation is one of the means by which motivation can be carried out. Encouragement and punishment as paired legal categories are analyzed and fundamental differences between the compared concepts are revealed. Such disciplinary sanctions as remark, reprimand and dismissal are considered within the limits of research of a question of features of application of means of negative motivation. It is argued that reprimand as a type of disciplinary sanction should not be duplicated by remark as an essentially similar measure of influence. It is also justified that responsibility should be understood not only as the possibility of applying penalties to an employee, but as a moral and legal category that is designed to provide the fulfillment of labor duties of employees, implementation of their labor rights in accordance with their social purpose.

Key words: motivation, stimulus, types of motivation, stimulation, employee.

Постановка проблеми. Ефективність діяльності будь-якого підприємства залежить від трудової активності членів трудового колективу, їх заінтересованості у зростанні продуктивності праці та поліпшенні якості роботи. Одним із чинників, які впливають на процес стимулювання учасників трудових правовідносин, є мотивація їх трудової поведінки. Розумна система мотивації дозволяє підвищити ефективність не тільки окремих працівників, але і відділів, і департаментів (відповідно до розмірів підприємства).

Нестабільне становище економіки країни, жорстка конкурентна боротьба призводять до того, що традиційні способи мотивування працівників не відповідають реаліям сучасності. Недостатня мотивація на підприємствах виступає стримуючим фактором до зростання показників ефективності діяльності. Необхідність дослідження окремих особливостей мотиваційного процесу має на меті усунення явища «плінності» кадрів, привернення уваги до використання методів мотивації відповідно до потреб працівників та досягнення максимального рівня продуктивності праці на підприємствах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням мотивації та стимулювання трудової діяльності присвячено праці С.С.Алексєєва, О.С.Біліченка, К.В.Бондаревської, С.В.Венедіктова, В.В.Волинця, С.І.Кожушко, Т.В.Колеснік, І.В.Лазора, О.М.Лебедевої, О.В.Малька, В.М.Смірнова,

О.В.Солодянкіної, Л. Д. Ухової тощо. Більшість опублікованих робіт не втратили своєї актуальності, однак окремі питання щодо організації ефективного мотиваційного процесу потребують більш ретельної уваги.

Метою статті є дослідження особливостей мотивації працівників та формування висновків, спрямованих на вдосконалення існуючих систем мотивації з урахуванням умов сьогодення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Мотивація у загальному розумінні є сукупністю рушійних сил, що спонукають людину до виконання певних дій; залежно від поведінки людини – це процес свідомого вибору нею того або іншого типу дій, обумовлених комплексним впливом зовнішніх і внутрішніх факторів (стимулів і мотивів). Основна мета мотивації – застосування різних підходів до вирішення проблем праці й управління залежно від конкретної ситуації. Мотивація покликана забезпечити високоякісне та сумлінне виконання працівниками своїх обов'язків. Найважливішу роль у цьому процесі відіграє правовий фактор, оскільки право встановлює та стимулює певний масштаб людських дій, забезпечує соціально-політичну та ідеологічну спрямованість управлінських впливів, закріплює директивну основу управління, підтримує високу організованість та дисципліну учасників виробничих процесів [1, с. 56].

З усього розмаїття моделей систем мотивації праці промислово розвинених країн можна виділити як найбільш характерні японську, американську, французьку, німецьку та шведську моделі. Японська модель характеризується випередженням росту продуктивності праці стосовно росту рівня життя населення, в тому числі рівня заробітної плати. Американська модель мотивації праці побудована на всляком заохоченні підприємницької активності та збагаченні найбільш активної частини населення. Модель заснована на соціально-культурних особливостях нації – масовій орієнтації на досягнення особистого успіху кожного, а також високому рівні економічного добробуту. Французька модель мотивації праці характеризується більшим розмаїттям економічних інструментів, включаючи стратегічне планування й стимулювання конкуренції, гнучкою системою оподаткування. У політиці оплати праці французьких підприємств спостерігається дві тенденції: індексація заробітної плати залежно від вартості життя та індивідуалізація оплати праці. Шведська модель мотивації праці відзначається сильною соціальною політикою, спрямованою на скорочення майнової нерівності через перерозподіл національного доходу на користь менш забезпечених верств населення. У центрі німецької моделі мотивації праці перебуває людина з її інтересами як вільна особистість, що усвідомлює свою відповідальність перед суспільством [2]. З огляду на зарубіжні моделі мотивації, можна відзначити один фактор, який їх об'єднує – це їхня ефективність, про що можна судити за рівнем економічного розвитку країн, де вони запроваджені. Думается, для України доцільним є запозичення окремих елементів вищезазначених моделей мотивації та поєднання різноманітних мотиваційних важелів. Наразі постійні зміни у законодавстві та деформація трудових цінностей викликають у працівників песимізм, почуття байдужості до свого професійного росту й обумовлюють необхідність переосмислення проблем трудової мотивації, а також знаходження нових стимулів до якісного виконання трудових обов'язків. В сучасний період соціальне завдання права полягає у впливі на поведінку людини шляхом створення сприятливих умов для вільного вибору мотивів поведінки.

Загалом причиною будь-якої діяльності людини може бути сукупність факторів: задоволення від самого процесу діяльності; прагнення прямого результату діяльності; винагорода за діяльність; прагнення уникнути санкцій, які загрожують у разі несумлінного виконання обов'язків [3, с. 128]. Відтак, доцільно вирізняти такі складові частини мотивації: внутрішню мотивацію, зовнішню позитивну мотивацію і зовнішню негативну мотивацію [4, с. 116].

Під внутрішніми мотивами слід розуміти те, що породжується у свідомості людини самою трудовою діяльністю: усвідомлення її суспільної корисності, задоволення, що приносить робота – тобто результат і процес праці. Внутрішня мотивація виникає з потреб самої людини, тому на її основі вона працює із задоволенням, без якого-небудь зовнішнього тиску. До зовнішньої позитивної мотивації належать матеріальне стимулювання, просування по роботі, схвалення з боку колег і колективу, престиж – тобто ті стимули, заради яких людина вважає потрібним прикладати свої зусилля у процесі праці. До зовнішньої негативної мотивації відноситься осуд та покарання [5, с. 160]. Як зовнішня позитивна, так і зовнішня негативна мотивації порівняно із внутрішньою мотивацією характеризуються меншою стійкістю та швидко втрачають свою стимулюючу силу [6, с. 112], тож необхідним є вироблення такої моделі зовнішньої мотивації, яка враховувала би розбіжності в інтересах роботодавця і працівника та їхні спільні цілі, підштовхувала персонал до більш ефективної трудової діяльності та підвищувала успішність діяльності підприємства в цілому. Адекватна оцінка процесу мотивації на підприємстві та вміле управління ним є ключовим аспектом забезпечення інтересів працівників.

Поширеною є думка про тотожність змісту категорій «мотив» і «стимул». Термін «мотив» походить від латинського «movere», що означає «приводити в рух», «штовхати». Мотив має персональний характер та залежить від безлічі зовнішніх і внутрішніх стосовно людини чинників. Поведінка людини звичайно визначається сукупністю мотивів (при цьому один може бути основним, а інші виконують функцію додаткової стимуляції). Термін «стимул» (від латинського stimulus — батіг, пуга) означає спонування до дії, поштовх, спонукальна причина [7]. Виходячи з етимології терміна, видається, що в основі цих спонукальних дій лежать зовнішні чинники. Головним призначенням стимулів є підвищення трудової активності, продуктивності та якості праці, стимулювання до добросовісного виконання трудових обов'язків [8, с. 95]. Під стимулом слід розуміти зовнішні спонування, які мають цільову спрямованість. Мотив також є

спонуканням до дії, але в основі його може бути як стимул, так і особисті причини [9, с. 37]. Відповідно стимулювання – це процес використання конкретних стимулів на користь працівника та підприємства. Відмінність понять «мотивація» і «стимулювання» полягає в тому, що стимулювання є одним із засобів, за допомогою яких може здійснюватися мотивування [10, с. 117].

Суть стимулювання полягає в тому, що працівник не примушується до тієї або іншої форми поведінки під страхом покарання. Стимулюючі фактори ефективної діяльності працівників визначаються загальносуспільними, колективними та особистими інтересами самої особи. Вони взаємопов'язані, бо реалізація суспільних інтересів є основою задоволення колективного інтересу, а реалізація колективного інтересу призводить до задоволення особистого інтересу. Особистий інтерес підштовхує працівника до професійного зростання, стає стимулюючим фактором ефективної та результативної праці [11, с. 15].

Доцільним видається виокремлення наступних видів стимулювання (залежно від потреб працівника): матеріальне – здійснюване шляхом задоволення матеріальних потреб і встановлення залежності між обсягами праці та розміром одержуваних благ; моральне – здійснюване шляхом задоволення духовних потреб і визнання цінності особи працівника; соціальне – полягає у визначенні у встановлених правових формах ділових якостей працівника, що тягне за собою позитивні правові наслідки (стимулююча сила виникає через вплив на посадове положення і можливості застосування заходів заохочення за наслідками атестації); організаційне – створення організаційної культури та застосування сучасних методів організації виробництва, використовуючи які роботодавці заохочує працівників підвищувати продуктивність праці.

Характерною рисою стимулювання є те, що воно використовується для працівників, які вже наділені правами і обов'язками, і направлено на формування у них належної поведінки та створення додаткової зацікавленості у досягненні високих показників у роботі з метою отримання певних благ. І якщо стимул – це спонука до дії, то правовий стимул – це спонука, закріплена в нормах права. До ознак реалізації правових стимулів можна віднести такі: 1) вони пов'язані із сприятливими наслідками для задоволення інтересів особи; 2) розширюють обсяг можливостей, свобод особи, оскільки формами прояву правових стимулів виступають суб'єктивні права, законні інтереси, пільги, заохочення, рекомендації; 3) вони виражають позитивну правову мотивацію; 4) направлені на впорядковану зміну суспільних відносин, виконують функцію розвитку; 5) передбачають підвищення позитивної активності [12, с. 42].

Стимулюючу роль у трудовому праві виконує система заходів заохочення як форма і засіб сприяння сумлінному виконанню працівником своїх трудових обов'язків. Заходи дисциплінарного стягнення також підпорядковані цілям стимулювання. Вони виражаються у впливі на конкретних суб'єктів з метою примусити їх дотримуватися певних розпоряджень або утримуватися від тих або інших дій. Основне призначення примусу полягає в тому, щоб загрозою настання невігідних наслідків запобігти порушенню встановлених правил.

Ефективна мотивація становить сукупність заходів, які включають як заохочення найкращих, так і дисциплінарний вплив на найменш продуктивних працівників. Правові засоби заохочення та примусу відповідають рівню свідомості більшості людей, при тому, що свідомість окремих громадян формується під впливом не тільки економічних, культурних, історичних умов розвитку держави, але й внутрішніх психологічних установок, мотивів, біологічних та соціальних потреб.

Аналіз заохочення і покарання як парних юридичних категорій дає можливість прослідкувати їх зв'язок з благами і цінностями. Різними тут будуть лише наслідки. Так, у результаті застосування заохочень відбувається наділення додатковим (по відношенню до того, що раніше було) благом, застосування стягнення пов'язане з частковим або повним позбавленням благ, що мали місце раніше. Безперечними відмінностями між порівнюваними поняттями є: 1) цільове призначення заохочень і покарань: заохочення покликане підкріплювати соціально цінну поведінку, покарання є своєрідною «zasлуженою мірою», що виступає засобом захисту суспільства від правопорушень; 2) заохочення – спосіб схвалення, покарання – спосіб осуду; 3) заохочення передбачає ініціативну позицію, пов'язану з появою позитивної активності, а покарання пов'язане зі зниженням негативної активності чи бездіяльності; 4) заохочення і покарання, виступаючи полярними засобами на рівні санкцій правової норми, тягнуть за собою різні юридичні наслідки: позитивні й негативні.

Зміна правових способів впливу на мотивацію праці працівників включає вдосконалення як засобів заохочення, так і заходів примусу. З цього приводу необхідно зазначити, що орієнтація у системі стимулювання працівників до продуктивної праці в першу чергу на заходи дисциплінарної відповідальності була характерною для радянського періоду історії нашої країни. В умовах ринкової економіки все більшої важливості набувають заходи заохочення працівників, використання яких дозволяє повною мірою розкрити творчий потенціал людини та спонукати її до творчої активності. Культура компанії, гнучкі механізми роботи, можливості навчання та розвитку, управлінська підтримка та визнання є ключовими факторами, які змушують працівників сумлінно виконувати свої обов'язки (це особливо властиве для міленіалів – покоління, до якого зазвичай прийнято відносити людей, які народилися у період з 1981 по 2000 роки і які зараз становлять 50-70% працівників по всьому світу). Covid-19 також вніс корективи: надзвичайно цінними для працівників стали турбота про здоров'я, створення безпечного робочого середовища та well-being програми. Попри це, інститут трудової дисципліни також має позитивні аспекти щодо стимулювання працівників. З огляду на вказане, аналізуючи проблему правового регулювання засобів стимулювання праці, необхідно більш детально розглянути питання дисциплінарної відповідальності працівників.

Відповідальність зводиться не до примусового виконання обов'язків за трудовим договором (хоча

порушення і тягне зміни в трудових правовідносинах), а саме до самостійного обов'язку зазнати заходів примусу. Мета дисциплінарної відповідальності – змусити правопорушника зазнати невідгідні для нього наслідки матеріального і морального характеру та відповісти за скоєне [13, с. 132]. У трудових правовідносинах превентивним і мотиваційним аспектом встановлених правових вимог є дієве сприяння забезпеченню виконання трудового правопорядку і законності. Саме такий підхід дозволяє удосконалювати регулювання відносин у процесі праці.

Негативні засоби мотивації спрямовані на недопущення негативної поведінки працівників. Негативна мотивація стимулює дисципліну, засуджуючи погану роботу та відхилення від встановлених правил, сприяє більшій ефективності. Особливість негативної мотивації полягає у тому, що людину до дій змушує не бажання досягти чогось кращого, як при позитивній мотивації, а бажання уникнути неприємностей. Тобто можна сказати, що негативні засоби мотивації діють опосередковано. До того ж, каральні заходи є показовими і тому впливають не лише на працівника, який вчинив порушення, а й на весь трудовий колектив.

Каральні санкції у трудовому праві за характером заходів стягнення можна поділити на дві групи: одні з них полягають у позбавленні або обмеженні правопорушника певних прав, благ або в покладанні на нього спеціальних «штрафних обов'язків». До таких санкцій належать, наприклад, пониження та спеціальна звання на один ступінь, звільнення працівника з роботи. Інші заходи полягають у владному засудженні поведінки правопорушника без обмеження його прав або покладання на нього спеціальних обов'язків (такими є зауваження, догана, попередження про неповну службову відповідність). Реалізація цих стягнень не обмежує будь-які права особи, до якої застосовано стягнення, а тільки створює обумовлений терміном «стан покараності правопорушника» [14, с. 89].

Накладення на працівника дисциплінарних стягнень регулюється Кодексом законів про працю України (КЗпП). Так, у ст. 147 КЗпП передбачено за порушення трудової дисципліни два види стягнень: догана та звільнення. Єдність державного регулювання дисциплінарної відповідальності виявляється в тому, що на державному рівні встановлено перелік заходів дисциплінарних стягнень і порядок їх застосування, який діє відносно найманих працівників усіх підприємств, організацій та установ, незалежно від їх організаційно-правової форми і форми власності. Ч. 2 ст. 147 КЗпП містить норму, згідно з якою законодавством, статутами і положеннями про дисципліну можуть бути передбачені для окремих категорій працівників й інші дисциплінарні стягнення (диференціація дисциплінарної відповідальності на загальну та спеціальну).

На відміну від чинного Кодексу законів про працю України у проекті Трудового кодексу серед дисциплінарних стягнень, які застосовуються до працівників за вчинення ними дисциплінарних проступків, окрім догани і звільнення, застосовується зауваження.

У науці трудового права під зауваженням розуміється осуд поведінки працівника у трудових відносинах шляхом висловлення роботодавцем критики відносно нього [15, с. 96]. В. І. Щербина вказує на те, що зауваження не можна визнавати дисциплінарною санкцією, оскільки сутністю зауваження є нагадування роботодавцем працівникові про його трудові обов'язки та попередження про недопустимість порушень трудової дисципліни. Йдеться про випадки несуттєвих порушень трудової дисципліни, коли дисциплінарні санкції не можуть бути застосовані через відсутність шкідливих наслідків [16, с. 46]. Якщо працівник не сприймає дисциплінарну відповідальність як засіб, що містить правовий примус, то ефективності від цього інституту трудового права очікувати марно.

Видається, що категорії «зауваження» і «догана» є ідентичними за правовими наслідками. У зв'язку із цим логічно припустити, що у суб'єкта, який приймає рішення про накладення дисциплінарного стягнення, постає питання стосовно розмежування цих заходів, визначення, який з них у конкретному випадку слід застосувати. Догану як вид дисциплінарного стягнення не слід дублювати подібним за суттю заходом впливу – зауваженням, тому зауваження не слід включати до переліку дисциплінарних стягнень українського трудового законодавства.

Догана застосовується до працівника за порушення трудової дисципліни, тобто правил поведінки, яких необхідно дотримуватися під час виконання трудових обов'язків (встановлених колективним або трудовим договором, правилами внутрішнього трудового розпорядку, посадовою інструкцією тощо). Дія догани обмежується морально-психологічним впливом на працівника – людина під впливом почуття провини, а іноді і страху повинна зрозуміти, що зробила неправильно, і надалі не допускати такого порушення, щоб не погіршити своє становище.

Словник української мови визначає догану як осуд, несхвалення чиєїсь поведінки, чийось вчинків; це офіційна негативна оцінка вчинків, ставлення до праці когось-небудь [17, с. 345]. Для більш глибокого розуміння такої принципової ознаки догани, як несхвалення, необхідно звернутись до лінгвістичних досліджень. Так, несхвалення – це категорія, яка може бути виражена різними способами: від простої констатації емоційно-негативного стану мовця до прояву афекту – бурхливого вибуху емоцій (образи, обурення і подібних негативних станів). Мовець, який висловлює несхвалення, зацікавлений у тому, щоб співрозмовник усвідомив певний факт як аномальний, а отже й зрозумів, які наслідки він може зумовити. Враховуючи смислові складові «несхвалення», можна стверджувати, що догана як захід дисциплінарного впливу виконує оціночну функцію. При чому в юридичній процедурі оцінка дій працівника провадиться в

акті комунікації з роботодавцем шляхом надання письмових пояснень та їх необхідним урахуванням при винесенні кінцевого рішення [18, с. 66].

У сенсі психологічного впливу догани на працівника більш доречно вести мову про механізм мотивації. Мотивація покликана забезпечити високоякісне та сумлінне виконання працівниками своїх обов'язків. Основна мета застосування догани – показати працівникові, що в нього є недоліки, допомогти подолати негативні риси в поведінці й спілкуванні з людьми, сформувати повагу до прийнятих в організації правил і попередити, що при повторенні такої поведінки працівник буде повторно притягнутий до дисциплінарної відповідальності, що вже матиме більш суворі негативні правові наслідки. Тому догана як захід дисциплінарного впливу має скорегувати мотивацію працівника у його відношенні до роботи.

Видається, відповідальність слід розуміти не тільки як можливість застосування до працівника засобів стягнення, а як морально-правову категорію, що покликана забезпечити виконання працівниками своїх трудових обов'язків, здійснення своїх трудових прав відповідно з їх соціальним призначенням.

Звільнення є крайнім заходом дисциплінарної відповідальності, що застосовується до працівника за досить серйозні порушення трудової дисципліни. Мотиваційний вплив звільнення проявляється двояко: з одного боку – працівник, знаючи, що за певні негативні дії його можуть звільнити, утримується від таких дій, з іншого – коли на працівника накладається такий вид стягнення, він сам свою роботу більше виконувати вже не може, але на інших працівників мотиваційний вплив продовжується, вони на такому прикладі ще краще розуміють, від яких дій слід утримуватися. Однак, слід зазначити, що звільнення, як і інші види негативної мотивації в різних ситуаціях буде мати різні результати.

Слід зазначити, що для стримування працівників від небажаної поведінки, загроза застосування покарання має бути реальною. Коли загроза покарання зникає або зводиться до мінімуму, то негативна мотивація втрачає спонукальну силу. Для того, щоб покарання було дієвим з точки зору мотивації працівників воно повинно слідувати безпосередньо за проступком. Крім цього, інтенсивність покарання має відповідати проступку працівника.

Висновки. Аналізуючи вплив позитивної та негативної мотивації на трудову діяльність працівників, думається, що негативна мотивація стає неефективною там, де не застосовується позитивне стимулювання, і навпаки. У результаті дослідження цих категорій видається дійти до висновку, що не можна виокремити абсолютні переваги одного із засобів впливу на працівника та абсолютні недоліки іншого. Успішному управлінню персоналом сприятиме комплексне застосування усіх складових мотивації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Лунев А. Е. Право и эффективность управления. М.: Экономика, 1973. 246 с.
2. Биба В. В., Теницька Н. Б. Світовий досвід мотивації працівників та можливості його адаптації до умов підприємств України. *Економіка і суспільство*. 2017. Випуск 10. С. 166–171.
3. Додонов Б. И. Структура и динамика мотивов деятельности. *Вопросы психологии*. 1984. № 4. С. 126–130.
4. Самоукина Н. Эффективная мотивация персонала при минимальных финансовых затратах. Москва : Вершина, 2006. 224 с.
5. Чабанюк Н. І. Співвідношення понять «Позитивна мотивація» і «Негативна мотивація» професійної діяльності особистості. *Актуальні проблеми, сучасний стан та перспективи розвитку індустрії туризму в Україні та Польщі: Матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції / за ред. І. В. Саух*. Житомир: Видавництво ЖФ КІБІТ, 2009. С. 159–161.
6. Матієнко Т. В. Особливості мотивації професійної діяльності правоохоронців. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2019. 2-1(36). С. 109–112.
7. Словарь иностранных слов / под ред. И. В. Лехина и Ф. Н. Петрова. М.: ЮНВЕС, 1995. 659 с.
8. Волинець В. В. Засоби переконання та стимулювання (заохочення) у забезпеченні зобов'язань за трудовим договором. *Форум права*. 2009. № 1. С. 92–98.
9. Колот А. М. Мотивація, стимулювання й оцінка персоналу: Навч. посібник. К.: КНЕУ, 1998. 224 с.
10. Колеснік Т. В. Сучасні підходи до застосування мотивації. *Право і безпека*. 2015. № 3 (58). С. 114–120.
11. Кожушко С. І. Становлення, сучасний стан та перспективи розвитку законодавства про дисципліну праці в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 20 с.
12. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. Саратов.: Изд-во Саратовского университета, 1994. 276 с.
13. Процевский А. И. Предмет советского трудового права. М.: Юрид. лит., 1979. 224 с.
14. Іншин М. І. Юридична відповідальність та інші примусові заходи в трудовому праві: навч. посіб. Х.: Золота миля, 2012. 495 с.
15. Дубровин А. В. Дисциплинарная ответственность в трудовых отношениях как вид юридической ответственности. *Трудовое право*. 2008. № 8. С. 89–99.
16. Щербина В. І. Дисциплінарні санкції: проблеми ефективності в умовах ринкових відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2006. № 10. С. 45–49.
17. Словник української мови у 11-ти томах: том 2. Київ, Наукова думка, 1971. 573 с.

18. Новіков Д. О. Сучасне розуміння догани як заходу дисциплінарного стягнення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. Херсон: Гельветика, 2014. Вип. 6.1, том 2. С. 64–68.

REFERENCES:

1. Lunev A. E. (1973) *Pravo i effektivnost upravleniya*. [The law and efficiency of management]. M.: Ekonomika. [in Russian].
2. Byba V. V., Tenytska N. B. (2017) *Svitovyy dosvid motyvatsii pratsivnykiv ta mozhlyvosti yoho adaptatsii do umov pidpriemstv Ukrainy*. [Svitovyy dosvid motyvatsii pratsivnykiv ta mozhlyvosti yoho adaptatsii do umov pidpriemstv Ukrainy]. *Ekonomika i suspilstvo*. Vypusk 10. 166–171. [in Ukrainian].
3. Dodonov B. I. (1984) *Struktura i dinamika motivov deyatelnosti*. [The structure and dynamics of the motives of activity]. *Voprosy psihologii*. №4. 126–130. [in Russian].
4. Samoukina N. (2006) *Effektivnaya motivatsiya personala pri minimalnykh finansovykh zatratakh*. [Effective staff motivation with minimal financial costs] Moskva. Vershina. [in Russian].
5. Chabaniuk N. I. (2009) *Spivvidnoshennia poniat «Pozytyvna motyvatsiia» i «Nehatyvna motyvatsiia» profesiynoi diialnosti osobystosti*. [The ratio of the concepts of "Positive motivation" and "Negative motivation" of professional activity of the individual] *Aktualni problemy, suchasnyy stan ta perspektyvy rozvytku industrii turizmu v Ukraini ta Polshchi: Materialy III Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii / za red. I. V. Saukh*. Zhytomyr: Vydavnytstvo ZhF KIBIT, 159–161. [in Ukrainian].
6. Matiienko T. V. (2019) *Osoblyvosti motyvatsii profesiinoi diialnosti pravookhorontsiv*. [Features of motivation of professional activity of militiamen]. *Jurnalul juridic national: teorie si practica*. 2-1(36). 109–112. [in Moldova]
7. *Slovar inostrannykh slov*. (1995) [Dictionary of foreign words] pod red. I. V. Lehina i F. N. Petrova. M.: YuNVES. [in Russian].
8. Volynets V. V. (2009). *Zasoby perekonannia ta stymuliuvannia (zaokhochennia) u zabezpechenni zoboviazan za trudovym dohovorom*. [Means of persuasion and stimulation (encouragement) in securing obligations under the employment contract]. *Forum prava*. № 1. 92–98. [in Ukrainian].
9. Kolot A. M. (1998) *Motyvatsiia, stymuliuvannia y otsinka personalu*. [Motivation, stimulation and evaluation of staff]. Navch. posibnyk. K.: KNEU, 1998. [in Ukrainian].
10. Koliesnik T. V. (2015) *Suchasni pidkhody do zastosuvannia motyvatsii*. [Modern approaches to the application of motivation]. *Pravo i bezpeka*. № 3 (58). 114–120. [in Ukrainian].
11. Kozhushko S. I. (2007) *Stanovlennia, suchasnyy stan ta perspektyvy rozvytku zakonodavstva pro dystsyplinu pratsi v Ukraini*. [Formation, current state and prospects of development of legislation on labor discipline in Ukraine] avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk: 12.00.05. Kharkiv. [in Ukrainian].
12. Malko A. V. (1994) *Stimuly i ogranicheniia v prave*. [Incentives and restrictions in law] Saratov. Izd-vo Saratovskogo universiteta. [in Russian].
13. Protsevskiy A. I. (1979) *Predmet sovetskogo trudovogo prava*. [The subject of Soviet labor law] M.: Yurid. lit. [in Russian].
14. Inshyn M. I. (2012). *Yurydychna vidpovidalnist ta inshi prymusovi zakhody v trudovomu pravi* [Legal liability and other coercive measures in labor law] navch. posib. Kh.: Zolota mylia. [in Ukrainian].
15. Dubrovin A. V. (2008) *Distsiplinarnaya otvetstvennost v trudovykh otnosheniyakh kak vid yuridicheskoy otvetstvennosti*. [Disciplinary responsibility in labor relations as a type of legal responsibility] *Trudovoe pravo*. №8. 89–99. [in Russian].
16. Shcherbyna V. I. (2006) *Dystsyplinarni sanktsii: problemy efektyvnosti v umovakh rynkovykh vidnosyn*. [Disciplinary Sanctions: Problems of Efficiency in the Minds of Rinkovy Vidnosins]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*. № 10. 45–49. [in Ukrainian].
17. *Slovnnyk ukrainskoi movy u 11-ty tomakh* (1971) [Dictionary of the Ukrainian language in 11 volumes] tom 2. Kyiv, Naukova dumka. [in Ukrainian].
18. Novikov D. O. (2014) *Suchasne rozuminnia dohany yak zakhodu dystsyplinarnoho stiahnennia*. [Modern understanding of reprimand as a measure of disciplinary action] *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Serii Yurydychni nauky*. Kherson: Helvetyka, 2014. Vyp. 6.1, tom 2. 64–68. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 349.3:364.322

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-39-46

Соловійов Олексій Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
асистент кафедри трудового права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
e-mail: o.v.solovyov@nlu.edu.ua
<https://orcid.org/0000-0002-8589-3041>

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті розглянуто історичні аспекти формування правових механізмів захисту постраждалих від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Проведене дослідження дозволило констатувати, що протягом останніх кількох сторіч виникли та існували такі способи захисту постраждалих від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: деліктно-договірний спосіб, який ґрунтується на засадах договору та цивільно-правового принципу відповідальності; деліктний спосіб, в основі якого є виключно цивільно-правова відповідальність заподіяча шкоди; спеціальна розширена відповідальність роботодавців, в основу якої покладено принципи цивільно-правової відповідальності, які закріплені в окремому спеціальному нормативно-правовому акті, та соціальне страхування (обов'язкове та добровільне). Було виокремлено й проаналізовано важливі особливості кожного із цих способів.

Дослідження історичних наукових джерел дало змогу простежити трансформацію цивільно-правових способів захисту постраждалих на виробництві, які ґрунтувались на індивідуальній відповідальності заподіяча шкоди, у соціально-страховий механізм колективної відповідальності у зв'язку з настанням особливого соціального ризику – ризику втрати заробітної плати внаслідок завдання шкоди життю, здоров'ю та працездатності робітника нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням.

Ключові слова: соціальне страхування, відповідальність роботодавця, нещасний випадок, професійне захворювання, механізми соціального захисту, історичний аспект.

Soloviov O. DEVELOPMENT OF LEGAL PROTECTION MECHANISMS OF PERSONS AFFECTED BY AN ACCIDENT AT WORK AND OCCUPATIONAL DISEASE IN WESTERN EUROPEAN COUNTRIES

The article analyzed the historical aspects of the formation of legal protection mechanisms of persons affected by an accident at work and occupational disease. From the conducted analysis the conclusion is drawn that over the last few centuries there were the following ways to protect persons affected by an accident at work and occupational disease: delictual-contractual method, based on the agreement and the civil consideration of responsibility; delictual method – based solely on civil accountability of the person inflicting the damage – special extended responsibility of employers, based on the civil considerations, which are vested in a separate special normative and legal act, and social insurance (obligatory and voluntary). Important features of each of these methods were outlined and analyzed.

The study of historical and scientific sources allowed to trace the transformation of civil methods that protect the person affected at work based on individual responsibility of the person inflicting the damage, into the mechanism of social insurance of collective responsibility due to the onset of special social risk – the risk of income loss due to an accident at work and occupational disease inflicting harm to employee's life, health and working capability.

Key words: social insurance, employer's responsibility, accident, occupational disease, social protection mechanisms, historical aspect.

Постановка проблеми. Для визначення подальших тенденцій розвитку правового регулювання захисту постраждалих від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання необхідно дослідити теоретико-правові ідеї та генезу механізмів правового захисту постраждалих на виробництві у країнах Західної Європи на протязі XIX-XX ст.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання про соціальний захист працівників почало обговорюватися серед науковців наприкінці XIX ст., коли на фоні розвитку масового виробництва, стали очевидними такі негативні явища як ріст професійних захворювань серед робітників і збільшення нещасних випадків, які виникали на підприємствах. А тому, саме в цей період вже з'являються перші наукові роботи, які були присвячені аналізу та теоретичному обґрунтуванню запровадження соціального страхування, як одного з найефективніших способів захисту постраждалих на виробництві. Слід зазначити, що за останні 100 років чимало вчених присвятили свої дослідження питанням розвитку соціального захисту постраждалих від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, особливо вагомий внесок в розвиток наукової думки в цій сфері привнесли такі вчені як Н. А. Вігдорчик, Л. В. Забелін, А. В. Репенак, В. Г. Яроцький, А. А. Пресс, І. Ф. Енгель, З. Р. Теттенборн та ін. Разом з тим деякі аспекти історичного процесу розвитку та становлення правових механізмів захисту працівників від нещасних випадків на виробництві потребують додаткового дослідження.

Метою статті є узагальнення історичного досвіду розвитку механізмів захисту постраждалих від

нешасних випадків на виробництві та розробка власної періодизації етапів становлення сучасних систем соціального страхування постраждалих від трудового каліцтва та професійного захворювання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бурхливий розвиток промисловості у XIX ст. привів не лише до позитивних змін (зростання кількості виготовленої продукції, нарощування виробничих потужностей), але й до негативних: збільшення випадків промислового травматизму серед робітників та захворюваності, викликаній виробничою діяльністю. У такій ситуації подальший розвиток виробничих відносин був неможливим без рішучих змін у становищі експлуатованого класу. Незважаючи на масову механізацію виробництва, використання у ньому нових сил природи (пари, газу, електрики), ручна праця все ж залишалася основним елементом майже кожної механізованої діяльності та призводила до значного збільшення кількості випадків виробничого травматизму. Такі обставини зумовлювали необхідність впровадження та подальший розвиток різноманітних способів правового захисту постраждалих від нещасних випадків на виробництві.

Перший спосіб був характерний для Англії у XIX ст., де постраждалі від нещасного випадку мали можливість «домогтися» відшкодування в тому разі, якщо вони могли довести вину роботодавця та за умови, що це було прямо передбачено договором. З правової точки зору на той час трудовий договір являв собою лише деякий різновид цивільно-правового договору найму послуг [1, с. 4–5]. Це теоретично дозволяло при заподіяній виробничої травми працівникові використовувати систему не лише деліктної, а й договірної відповідальності. Однак, враховуючи чинний на той час принцип свободи договору, така відповідальність роботодавця за виробничу травму могла бути передбачена тільки за наявності на те його волі.

Виходячи із цього можна зробити висновок, що роботодавець повинен був нести відповідальність за ушкодження здоров'я працівника тільки в тому випадку, якщо така умова була передбачена в договорі і працівнику вдалося довести вину свого наймача. Такий вид відповідальності можна назвати деліктно-договірною.

У 1880 р. в Англії було прийнято закон, який розширяв відповідальність роботодавців за нещасні випадки на виробництві, але залишав обов'язок доведення вини роботодавця за постраждалим. На жаль, практика застосування цього закону мала численні порушення. По-перше, роботодавці примушували працівників підписувати відмову від усіх своїх законних прав. Як зазначав В. Г. Яроцький, «...коли набув чинності цей акт, підприємці негайно ж поквапились захистити себе від неприємних для них наслідків, уклавши зі своїми старими і новими робітниками особливі договори, за якими робітники зобов'язувалися відмовлятися від усіх прав, що надавались їм цим актом» [2, с. 177]. Укладення таких договорів стало неминучою умовою отримання роботи, а ті підприємці, які не змушували укладати такі договори, знижували заробітну плату. По-друге, набула поширення практика укладення трудових договорів через підставних осіб: наймання працівників проводилося через посередників, які в разі пред'явлення позову виявлялися неплатоспроможними.

Зазначений закон 1880 р. також розширював відповідальність роботодавця на випадки неналежної якості матеріалу, необережності персоналу та ін., при цьому встановлював строк позовної давності всього в шість місяців, а також вимогу про попередження працівника щодо недоліків на виробництві, які могли призвести до нещасного випадку. Якщо роботодавець доводив у суді, що працівник знав про такі недоліки, але не повідомив про них, то він міг бути звільнений від матеріальної відповідальності [3, с. 135]. Проте зазначений закон залишав необхідність доведення вини підприємця за постраждалим, хоча і скасовував «мовчазне погодження» робітника з фабричними порядками, а роботодавець мав нести відповідальність навіть за опосередковану вину, якщо її наслідком був нещасний випадок [4, с. 14].

У більшості випадків, які мали місце на практиці, зважаючи на значну фактичну нерівність між працівником і роботодавцем у сфері соціального, майнового та освітнього становища, довести вину роботодавця було справою більш ніж складною, особливо коли доводити її повинна була сім'я працівника, який загинув у результаті нещасного випадку на виробництві. Таким чином, на початковому етапі не вдалося встановити позитивну практику щодо можливості стягнення з роботодавця сум відшкодування шкоди у разі відсутності вини працівника, оскільки важко було довести вину роботодавця. Відсутність дієвого механізму відшкодування шкоди викликало незадоволення широких соціальних верств, особливо враховуючи те, що за статистикою того часу тільки 5 % жертв нещасного випадку отримували відшкодування від підприємців [4, с. 14].

У другій половині XIX ст. виникла теорія договірної відповідальності. Основна її ідея полягала в тому, що у трудовому договорі повинно було бути застереження про «мовчазну» гарантію безпеки робочого під час роботи. А отже, якщо траплявся нещасний випадок – це означало, що роботодавець не виконував свого зобов'язання щодо створення безпечних умов виконання працівником своїх обов'язків і, як наслідок, повинен був нести відповідальність. При цьому робітник не зобов'язаний був доводити його вину. Роботодавець звільнявся від відповідальності тільки тоді, якщо міг довести випадковість події, непереборну силу або вину потерпілого. Така система деякий час діяла в бельгійській судовій практиці, проте вона мала значні недоліки, внаслідок яких не набула значного поширення. Насамперед, на думку С. Годеме, ця система базувалась на «чистій фікції», оскільки навряд чи можна говорити, що умова «мовчазної» гарантії свідчила про бажання власника що-небудь додати до обов'язків, які випливають із закону чи загальних

принципів, та відповідає його ймовірному наміру. До того ж розмір обіцяної гарантії залишався невизначеним. І хоча, як зазначає вчений, деякі вважають, що власник приймає робітника певною мірою під свою відповідальність, як транспортне підприємство приймає під свою відповідальність вантаж, що йому довірили, та який він начебто надає самому собі в хорошому стані, все ж не можна уподібнювати робочого неживому предмету, у робітника є ініціатива, яка, можливо, буде причиною нещастя – гарантія власника не може поширюватися на такі випадки. Таким чином, можна дійти висновку, що власник обіцяв тільки вжити заходів обережності для попередження нещасних випадків, пов'язаних з характером роботи, і це, по суті, змушувало працівника доводити недостатність вжитих заходів безпеки. На той час також існувала точка зору, що за цією теорією власник відповідав тільки за недоліки устаткування і робітник повинен був довести такі недоліки [5, с. 348–349]. На нашу думку, найважливішим недоліком цієї системи, який робить її дуже схожою на систему розглянуту нами раніше, є те, що оскільки відповідальність роботодавця ґрунтується на наявності на це волі, то відповідна протилежна згода може це скасувати. Тобто можна було включити до трудового договору умову про звільнення власника від відповідальності при настанні нещасного випадку, так само як це було в Англії після прийняття закону 1880 р.

У Німеччині, Франції та багатьох інших країнах Західної Європи до прийняття спеціальних законів про відповідальність підприємців та законів про страхування робітників питання, пов'язані із заподіянням шкоди нещасними випадками на виробництві, вирішувались на загальних цивільно-правових засадах, які були однаковими для всіх випадків заподіяння шкоди. Обов'язок роботодавця відшкодувати шкоду, яка була заподіяна працівникові в процесі виконання трудових обов'язків, базувалася на зобов'язанні із заподіяння шкоди. Тобто роботодавець відповідав за наслідки нещасного випадку так, як відповідає кожна людина за шкоду, яку вона заподіює іншій особі. Ця відповідальність базувалася на принципі вини, який разом з рецепцією римського права увійшов у право європейських країн та став, як зазначав Й.О.Покровський, «непорушним основним початком будь-якого культурного правопорядку» [6, с. 286].

Отож можна стверджувати, що правовідносини працівників і роботодавців у цій сфері мали характер приватного права, а механізми відшкодування шкоди здоров'ю і втрати працездатності ґрунтувалися на положеннях цивільного права і на позадоговірних (деліктних) правових відносинах між постраждалими на виробництві найманими працівниками та роботодавцями, які базувалися на принципах особистої відповідальності. Це означає, що коли при прийнятті на роботу працівники і роботодавці спеціально не обумовлювали і не фіксували у трудових договорах весь комплекс зобов'язань сторін щодо ризику втрати працездатності працівниками на виробництві (розміри компенсації втраченої заробітної плати, обсяг медичних та реабілітаційних послуг, види і обсяги соціального забезпечення при інвалідності), то в разі виникнення нещасного випадку на виробництві, що супроводжувався стійкою втратою працездатності, відповідальність регулювалася положеннями цивільного права.

На відміну від відповідальності за порушення договірних зобов'язань деліктна відповідальність настає при порушенні загального, який випливає із закону, обов'язку будь-якої особи не завдавати шкоди іншій. Деліктна відповідальність виступає в особливій формі – формі зобов'язань, що виникають внаслідок заподіяння шкоди, в яких кредитором є потерпілий, а боржником – заподіювач шкоди. Є. Годеме називає таку відповідальність квазіделіктною, підкреслюючи, що вона була проявом «чисто класичної доктрини» [5, с. 348].

Стосовно відносин між роботодавцем і працівником такий правовий механізм передбачав, що працівник, який втратив працездатність на виробництві через нещасний випадок внаслідок виробничої травми або професійного захворювання, повинен був вчинити так само, як будь-який постраждалий від будь-якої іншої особи, яка заподіяла йому шкоду, а саме – висунути позов до відповідача (у цьому випадку – свого роботодавця). Відшкодування присуджувалося потерпілому, якщо травмований працівник (позивач) був здатний довести в суді, що поведінка його роботодавця (відповідача) стала причиною травми – тобто мала явні ознаки вини роботодавця, конкретні прояви якої можна було кваліфікувати як безвідповідальні або недбалі дії (бездіяльності), що призвели до травми [4, с. 14]. Вина роботодавця могла бути і опосередкованою, а нещасний випадок міг статися з вини будь-якого майстра, але в такому разі роботодавець визнавався винним у виборі такого майстра.

Намагаючись захистити свої права в загальноцивільному порядку, робітники зустрічалися з низкою труднощів. Так, для отримання відшкодування необхідно було надавати явні і вагомні докази вини роботодавця. При цьому відшкодуванню не підлягали ушкодження, отримані в результаті недбалості самого працівника, інших осіб, а також у результаті випадковості. Довести суду, що нещасні випадки сталися з вини роботодавця, було дуже важко через складну причинно-наслідкову природу виробничого травматизму; наявності одночасно як помилки самого потерпілого, так і незабезпечення безпечного виробничого процесу роботодавцем; недосконалої законодавчих норм у галузі охорони праці, відсутності необхідної судово-процесуальної практики. Така система відповідальності не давала працівникові бажаної захищеності та призводила до протестних виступів, які викликали широкий резонанс, а тому вимагали від законодавців і судової влади «пошуку виходу зі складної ситуації» [7, с. 145]. Проте за роки застосування такого способу захисту постраждалих від нещасного випадку судова практика неодноразово тлумачила розглянуті положення цивільного права на користь робітників, саме тому таке спрямування судової практики врешті-решт знайшло своє відображення в подальшому розвитку шляхів вирішення цього питання.

Ще один спосіб захисту постраждалих від нещасного випадку характеризується впровадженням спеціальної відповідальності роботодавця за шкоду, заподіяну працівнику внаслідок дії професійного ризику, та остаточним переходом від принципу вини до принципу заподіяння. Цей спосіб є перехідним між цивільно-правовою відповідальністю та соціально-забезпечувальним механізмом.

У період становлення капіталістичних відносин в європейських країнах на перший план вийшли такі цінності, як свобода, індивідуалізм і недоторканність приватної власності. У XVII – XIX ст. правова держава сприймалась як «держава – нічний сторож», «мінімальна держава», єдиною метою якої був захист правопорядку, який складався з дотримання політичних свобод і майнових прав власників. До кола державних завдань не входила охорона соціально-економічних прав. Забезпечення гідного рівня життя громадян вважалось їх «суто особистою справою» [8, с. 11]. Однак з часом роль держави в суспільстві істотно змінилася. Розвиток суспільства показав, що повне усунення держави від вирішення соціально-економічних питань загрожує значними соціальними потрясіннями і ставить під загрозу саме його існування. Відомо, що на певному етапі безконтрольна експлуатація робітників досягає своєї критичної точки і виливається в масові виступи протесту, що врешті-решт змусило державу звернути увагу на проблеми, які накопичились у зв'язку з повною незахищеністю працюючого населення [9, с. 51]. Все це привело до того, що деякі європейські країни почали ухвалювати спеціальні закони щодо відповідальності підприємців.

Одним з перших, ще в 1838 р. у Пруссії, був виданий спеціальний закон спрямований на захист постраждалих від нещасного випадку службовців залізничних підприємств, який встановлював відповідальність залізниці за нещасні випадки. Залізниця звільнялася від відповідальності лише тоді, коли вона могла довести, що нещасний випадок стався з вини потерпілого або став наслідком «непереборної сили». Закон, таким чином, перекладав необхідність доведення вини з робітника на підприємця. Характерно, що і в інших державах, наприклад в Англії, Швейцарії, еволюція законодавства про нещасні випадки в цьому напрямі починалася також з реформи в залізничній сфері. Для порівняння: в інших галузях промисловості у Пруссії до 1871 р. застосовувались загальні положення цивільного права [4, с. 15].

Дуже важливим моментом у розвитку питання, яке нами досліджується, є прийняття 7 червня 1871 р. німецького закону про відповідальність роботодавців за нещасні випадки на виробництві [8, с. 11]. Цим законом прусський закон 1838 р. поширювався на всі залізниці Німецького союзу. Відповідно цьому закону на власників підприємств покладалась відповідальність за всі нещасні випадки, що ставалися з робітниками на підприємствах, тобто встановлювалась презумпція вини роботодавця, з працівника знімався тягар доведення вини заподіювача шкоди. Що ж стосується гірничої справи та промисловості, то закон 1871 р. погіршував становище робітників цих галузей навіть порівняно із Кодексом Наполеона, в якому ще з 1804 р. було передбачено розширену відповідальність підприємців та зазначалось, що шкода відшкодовується роботодавцем і в тому випадку, коли винуватцем її заподіяння був інший його службовець [3, с. 134].

Роботодавець відповідав за власну вину, а також за вину всіх йому безпосередньо підлеглих осіб, проте він не повинен був нести відповідальність за провину товариша потерпілого, не кажучи вже про нещасні випадки з власної вини потерпілого. А «власна вина» потерпілого була доволі поширеним явищем. Німецькі дані того часу щодо статистики нещасного випадку встановлюють, що нещасні випадки зустрічаються частіше там, де робітники працюють більше нормальної тривалості часу, причому вранці нещастя буває менше, ніж перед обідом; після обіду менш, ніж увечері [4, с. 15]. Тому очевидною стала залежність кількості нещасних випадків від втоми робітників.

Відповідно до німецького закону 1871 р. роботодавець мав був відповідати тоді, коли причина нещасного випадку була невідома. Робітникові ж досить важко було довести вину роботодавця: він найчастіше не знав, з якої причини стався нещасний випадок. Всі свідки, зазвичай, робітники, залежали від підприємця. Сам же потерпілий, з'ясовуючи причини нещасного випадку ставав ворогом підприємця і внаслідок цього, у разі одужання, не міг залишитися на підприємстві. Внаслідок цих причин більшість робітників звичайно не бажали починати процес [4, с. 15].

Положення про спеціальну відповідальність підприємців мали індивідуальний характер у тому сенсі, що при кожному нещасному випадку ставили «обличчям до обличчя» підприємця і робітників, не лише калік, але і всіх інших, що змушувало підприємців або погоджуватися на збиткову ліквідацію наслідків нещасного випадку, або прагнути вирішувати питання більш дешевим способом.

У таких умовах для промисловості і підприємців стає вигідним введення страхування робітників. Вигода виявлялася в тому, що хоча витрати у зв'язку із застосуванням відповідальності підприємців залишалися у тих самих межах, проте вони набували б упорядкованого характеру і мали заздалегідь визначену величину. Ця обставина дуже важлива для підприємств: витрати з ліквідації нещасного випадку стали б цілком визначеним елементом витрат виробництва [9, с. 55].

Повертаючись до характеристики німецького закону 1871 р., варто зазначити, що хоча в цілому цей закон і був прогресивним, однак містив ряд недоліків і не зміг досягти багатьох поставлених у ньому цілей. У першу чергу залишалася невирішеною проблема забезпечення постраждалих у разі неплатоспроможності, ліквідації або смерті роботодавця. Як справедливо зауважував Н. А. Вігдорчик, працівник опинився в таких умовах, коли він був захищений щодо свого професійного ризику, але виявився незахищеним щодо нового ризику – ризику неспроможності окремого роботодавця [10, с. 163]. Дрібних підприємців виплата

компенсації навіть за один масштабний нещасний випадок могла розорити, і в цих випадках право на отримання відшкодування не могло бути реалізоване. Однак і великих роботодавців, пов'язаних, зокрема, з гірською або хімічною промисловістю, масові нещасні випадки, що призводили до об'єднання ризиків і вимагали значних виплат потерпілим та (або) їх сім'ям, також могли призвести до банкрутства.

Наприкінці XIX – на початку XX ст. у всіх європейських країнах були прийняті спеціальні закони, що замінювали загальноцивільну відповідальність спеціальною відповідальністю підприємців за шкоду і каліцтва, які були завдані робітникам на підприємстві. Відповідно до цих законів обов'язок доведення вини перемістився з робітника на підприємця, який повинен був довести винуватого в тому, що стався нещасний випадок. У рамках цивільного права склалася концепція «професійного ризику», згідно з якою нещасні випадки стали розглядатися не як «непередбачене і несподіване порушення нормального ходу виробництва, а як щось безумовно притаманне даному виробництву» [11, с. 75]. У кожній галузі є свій коефіцієнт нещасного випадку, що являє собою величину постійну, і роботодавець, наймаючи робітника, свідомо піддає його певному ризику. Як писав І. Енгель, «...тут годі шукати винного, крім самої праці, яка здійснюється в інтересах підприємців» [12, с. 25].

На думку З. Р. Теттенборн, закони про відповідальність підприємців за шкоду здоров'ю працівника мали два позитивних моменти. По-перше, вони давали поштовх до посилення заходів з охорони праці і, по-друге, розвивали ідеї і засади соціального страхування [13, с. 21–23].

Незважаючи на значні недоліки законів про відповідальність підприємців, їх прийняття не лише поліпшило становище працівників, а й стало поштовхом для прийняття роботодавцями заходів з охорони праці.

Важливим напрямом наукових досліджень наступного періоду була розробка теорії соціального страхування. Німецькі вчені А. Вагнер і Г. Шмоллер обґрунтували необхідність майнової відповідальності підприємців за шкоду, яка була заподіяна життю і здоров'ю робітників, і запропонували як фінансовий та правовий механізм такої відповідальності обов'язкове соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві. Необхідність застосування цього страхового інституту вчені пов'язували зі зростанням актуальності для найманих працівників необхідності соціального захисту від ризиків виробничого травматизму, які набули значного поширення, коли найчастіше було неможливо за допомогою існуючих на той період цивільно-правових та відповідних їм складних судових процедур визначити винних осіб щодо нещасного випадку на виробництві, а отже, питання про те, хто нестиме відповідальність за заподіяну шкоду здоров'ю та працездатності працівників, практично не можна було вирішити. Якщо при цивільно-правовій відповідальності, яка заснована на принципі індивідуальної відповідальності, робітник, який постраждав внаслідок нещасного випадку на виробництві, повинен був подавати позов до суду на свого роботодавця, то при застосуванні обов'язкового соціального страхування питання компенсаційних виплат вирішувалося через полегшену страхову процедуру для працівників, які постраждали на виробництві [7, с. 146–147]. Такий механізм вже мав скоріше соціальний, а не цивільно-правовий характер, адже йшлося вже про колективну, а не індивідуальну відповідальність. Таку відповідальність у соціальній та економічній теорії кінця XIX – початку XX ст. розглядали як відповідальність конкретної галузі виробництва в особі роботодавців за властивий певній галузі об'єктивний професійний ризик [14, с. XII].

Найважливішим питанням соціального страхування, на думку А. Вагнера, було примусити роботодавців до страхування працюючих від типових соціальних ризиків: на випадок хвороби, нещасного випадку на виробництві, вікової непрацездатності. Економічною основою цього він вважав достатній рівень заробітної плати, яка б виступала запорукою більш забезпеченого та здорового способу життя. Такий підхід розглядався як важливий «етичний момент» у площині відносин роботодавців і працівників [15, с. 9–10]. А. Вагнер бачив мету страхування в усуненні або хоча б зменшенні шкідливих наслідків окремих непередбачуваних подій для майна окремої особи за допомогою утворення страхової установи, яка збирає і розподіляє фінансові ресурси на ряд випадків, яким загрожує однакова небезпека, яка в дійсності ще не настала [16, с. 430].

Певні кроки у започаткуванні соціального страхування було зроблено ще в Пруссії, де в 1854 р. було введено примусове страхування для гірничозаводських робітників, які мали об'єднуватися у спеціальні товариства. При цих товариствах існували обов'язкові для членів товариств каси, що надавали окрім безкоштовної медичної та грошової допомоги у випадку хвороби, у випадку загибелі від нещасного випадку члена каси для сім'ї – гроші на поховання, а для вдови – невеличку пенсію до часу її наступного заміжжя. Надання таких допомог було для кас обов'язковим, до того ж при наявності вільних коштів діяльність цих кас могла бути розширена. Каси були юридичними особами з власними статутами, а адміністрація складалась наполовину з представників робітників і наполовину з представників підприємців. Підприємці повинні були платити не менше половини загальної суми внесків робітників. У 1876 р. каси об'єднували 263000 робітників [4, с. 6].

Слід зазначити, що вперше ідея обов'язкового страхування соціальних ризиків була висловлена Джоном Ванкувером в 1796 р. у книзі, присвяченій дослідженню причин і наслідків бідності [10, с. 7]. Він пропонував організувати каси взаємного страхування з обов'язковою участю в них певних категорій населення. До середини XIX в. ця ідея частково отримала своє практичне втілення.

По суті соціальне страхування, як писав Н. А. Вігдорчик, являє собою «особливу форму соціальної

взаємодопомоги, при якій ризик певного нещастя враховується заздалегідь, і заздалегідь же розподіляється між учасниками організації пов'язаний із цими ризиками матеріальний тягар» [17, с. 14].

Якщо добровільне взаємне страхування вже було відомо європейським країнам, то виникнення та розвиток обов'язкового йшло такими напрямками: у Пруссії Промисловим статутом 1845 р. органам державної влади було надано право залучати до обов'язкової участі у місцевих допоміжних касах робітників певного району [10, с. 8]. Каси страхували на випадок хвороби, смерті, каліцтва. З 1849 р. держава дозволила залучати на розсуд місцевої влади до участі в таких касах і підприємців. Цю перехідну форму страхування соціальних ризиків можна назвати умовно-обов'язковою. У подальшому держава запроваджувала обов'язкове страхування робітників в окремих галузях промисловості, де соціальні ризики були набагато вище, ніж у середньому по країні, а соціально-політичні рухи сильніше. Так у 1854 р. закони про обов'язкову організацію страхових кас для гірників було прийнято в Німеччині та Австрії, у 1868 р. – у Бельгії, у 1894 р. – у Франції [18, с. 90].

За законодавчою ініціативою Отто фон Бісмарка у 1884 р. було прийнято закон «Про страхування від нещасного випадку на виробництві». Таким чином, запроваджена О. Бісмарком у 1884 р. система виявилася настільки вдалою, що багато в чому була запозичена іншими країнами і продовжує функціонувати з певними модифікаціями донині.

Зазначений закон остаточно реалізував перехід від законодавства про відповідальність правопорушника до законодавства про допомогу потерпілому. Німецьким законом 1884 р. передбачалися:

1. Обов'язковість страхування. Страхування тепер здійснювалося не на підставі цивільно-правового договору, а на підставі закону, чим значно розширювалося коло осіб, яким гарантувалося дотримання їхніх інтересів при виробничому травматизмі. Збільшувалася також фінансова стійкість страхування за рахунок надання страховим внескам форми фінансових обтяжень.

2. Відрахування роботодавців мали характер обов'язкових платежів, розмір внесків встановлювався публічною владою.

3. Створення спеціальних страхових установ, що функціонували під адміністративним контролем, який поширювався на формування та використання страхових фондів. Ці товариства були скоріше громадськими організаціями, об'єднували всіх роботодавців певної галузі в межах конкретного округу. При цьому керувалися вони самими страхувальниками. Всі роботодавці певної галузі промисловості зобов'язані були брати участь в одному із страхових товариств. Таке товариство являло собою публічно-правову організацію, яка об'єднувала в цілях монопольного страхування від нещасного випадку всіх роботодавців відповідної галузі в певному окрузі. Управління цією організацією здійснювалось самими страхувальниками і за рахунок їх обов'язкових внесків покривалися всі необхідні витрати. Розмір страхових внесків визначався наприкінці кожного року таким чином, щоб внесками компенсувати витрати, що виникли за минулий рік.

4. Прийняття державою і суспільством на себе обов'язку з фінансового забезпечення виплат постраждалим у разі недостатності у страхових організацій коштів.

5. Введення підвищеного публічного контролю за формуванням, використанням та витрачанням коштів страхового фонду.

Забезпечення по страхуванню ґрунтувалося на принципі неповної винагороди за професійний ризик. Довічна пенсія порівнювалася не з втраченим заробітком, а ніби із середнім можливим заробітком за весь період трудової діяльності [11, с. 82].

У подальшому соціальне страхування було впроваджено в більшості європейських країн. Проте перехід до обов'язкового страхування наприкінці XIX – на початку XX ст. відбувався в різних формах. Сплата страхових внесків найчастіше покладалася на робітників. В Італії за законом 1919 р. половина страхових внесків сплачувалася працівниками, а друга половина – роботодавцем. У Бельгії – половину вносили працівники, а решта виплачувало держава, при цьому було прагнення урізати права робітників у галузі управління соціальним страхуванням.

Подальший розвиток соціального страхування від нещасного випадку супроводжувався загальними тенденціями для усіх європейських країн. По-перше, відбувалося послідовне розширення кола застрахованих за рахунок включення до нього домашньої прислуги, сільськогосподарських працівників, високооплачуваних фахівців та інших груп працівників. По-друге, розширювалося поняття страхового випадку: страхування було поширене також і на професійні захворювання, у поняття страхового випадку стали включати нещасні випадки дорогою на роботу та ін. По-третє, виникли нові види забезпечення постраждалих, що мали на меті реабілітацію застрахованих.

Висновки. Проведене дослідження дозволило констатувати, що протягом останніх кількох сторіч виникли певні способи захисту постраждалих від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання: деліктно-договірний спосіб, який ґрунтується на засадах договору та цивільно-правового принципу відповідальності; деліктний спосіб, в основі якого є виключно цивільно-правова відповідальність заподіяча шкоди, спеціальна розширена відповідальність роботодавців, в основу якої покладено принципи цивільно-правової відповідальності, які закріплені в окремому спеціальному нормативно-правовому акті, та соціальне страхування (обов'язкове та добровільне). При цьому соціальне страхування є результатом трансформації цивільно-правових способів захисту постраждалих на виробництві, які ґрунтувалися на індивідуальній відповідальності заподіяча шкоди, у соціально-страховий механізм колективної

відповідальності у зв'язку з настанням особливого соціального ризику – ризику втрати заробітної плати внаслідок завдання шкоди життю, здоров'ю та працездатності робітника нещасним випадком на виробництві та професійним захворюванням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Таль Л. С. Трудовой договор. Цивилистическое исследование. Ч. I: Общее учение. Ярославль : Типография губернского правления, 1913. 150 с.
2. Яроцкий В. Г. Страхование рабочих в связи с ответственностью предпринимателей. СПб : Тип. А. Бенке, 1895. Т. 1. 496 с.
3. Лушникова М. В., Лушников А. М. Курс права социального обеспечения. Москва : Юстицинформ, 2009. 656 с.
4. Михайлов Б. Социальное страхование в иностранных государствах. Москва ; Ленинград : Вопросы труда, 1924. 140 с.
5. Годэмэ Е. Общая теория обязательств. Пер. с фр. И. Б. Новицкого. Москва : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 511 с.
6. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. Москва : Статут, 1998. 353 с.
7. Роик В. Д. Медицинское страхование. Страхование от несчастных случаев на производстве и временной утраты трудоспособности. Москва : Юрайт, 2018. 317 с.
8. Забигаило В. К., Замчук О. В., Мироненко А. Н. Эволюция современного буржуазного государства и права. Киев : Наук. думка, 1991. 282 с.
9. Харина Л. В. Педагогические аспекты государственного социального страхования в системе социальной защиты населения в России : дис. ... канд. педагог. наук : 13.00.01. Ставрополь, 2005. 184 с.
10. Вигдорчик Н. А. Социальное страхование. Систематическое изложение истории, организации и практики всех форм социального страхования. СПб : Практическая медицина, 1912. 295 с.
11. Вигдорчик Н. А. Социальное страхование в общедоступном изложении. Москва : Вопросы труда, 1927. 195 с.
12. Энгель И. Ф. Социальное страхование в буржуазных государствах. Москва : Вопросы труда, 1925. 61 с.
13. Теттенборн З. Р. Советское социальное страхование. Москва : Вопросы труда, 1929. 139 с.
14. Репенак А. В. Страхование рабочих от несчастных случаев в Германии: германский закон и применение его на практике. Москва : Тип. А. И. Мамонтова, 1911. 244 с.
15. Вагнер А. Социальный вопрос. СПб : Общественная польза, 1906. 44 с.
16. Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. Москва : Статут, 2003. 558 с.
17. Вигдорчик Н. А. Теория и практика социального страхования. Вып. 5. Страхование от несчастных случаев и травматологическая экспертиза. Москва, Ленинград : Книга, 1925. 178 с.
18. Янова С. Ю. Социальное страхование в системе социальной защиты населения: организация и финансовый механизм: дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.10. СПб, 2001. 400 с.

REFERENCES:

1. Tal, L. S. (1913). *Trudovoy dogovor. Tsivilisticheskoe issledovanie. Ch. I: Obschee uchenie*. [Labor contract. Civilistic research. Part I: General Doctrine]. Yaroslavl : Tipografiya gubernskogo pravleniya [in Russian].
2. Yarotskiy, V. G. (1895). *Strahovanie rabochih v svyazi s otvetstvennostyu predprinimateley*. [Insurance of workers in connection with the liability of entrepreneurs]. SPb : Tip. A. Benke [in Russian].
3. Lushnikova, M. V., Lushnikov, A. M. (2009). *Kurs prava sotsialnogo obespecheniya*. [Social Security Law Course]. Moskva : Yustitsinform [in Russian].
4. Mihaylov, B. (1924). *Sotsialnoe strahovanie v inostrannyih gosudarstvah*. [Social insurance in foreign countries]. Moskva ; Leningrad : Voprosyi truda [in Russian].
5. Godeme, E. (1948). *Obschaya teoriya obyazatelstv*. [General theory of commitment]. Moskva : Yurid. izd-vo MYu SSSR [in Russian].
6. Pokrovskiy, I. A. (1998). *Osnovnyie problemyi grazhdanskogo prava*. [The main problems of civil law]. Moskva : Statut [in Russian].
7. Roik, V. D. (2018). *Meditinskoe strahovanie. Strahovanie ot neschastnyih sluchaev na proizvodstve i vremennoy utraty trudospobnosti*. [Medical insurance. Insurance against accidents at work and temporary disability]. Moskva : Yurayt [in Russian].
8. Zabigaylo, V. K., Zamchuk, O. V., Mironenko, A. N. (1991). *Evolyutsiya sovremennogo burzhuaznogo gosudarstva i prava*. [Evolution of the modern bourgeois state and law]. Kiev : Nauk. dumka [in Russian].
9. Harina, L. V. (184). *Pedagogicheskie aspekty gosudarstvennogo sotsialnogo strahovaniya v sisteme sotsialnoy zaschityi naseleniya v Rossii*. [Pedagogical aspects of state social insurance in the system of social protection of the population in Russia]. Candidate's thesis. Stavropol [in Russian].
10. Vigdorichik, N. A. (1912). *Sotsialnoe strahovanie. Sistematischeskoe izlozhenie istorii, organizatsii i praktiki vseh form sotsialnogo strahovaniya*. [Social insurance. A systematic presentation of the history, organization and practice of all forms of social insurance]. SPb : Prakticheskaya meditsina [in Russian].

11. Vıgdorchik, N. A. (1927). Sotsialnoe strahovanie v obschedostupnom izlozhenii. [Social insurance in a publicly accessible narrative]. Moskva : Voprosyi truda [in Russian].
12. Engel, I. F. (1925). Sotsialnoe strahovanie v burzhuaznyih gosudarstvah. [Social insurance in bourgeois states]. Moskva : Voprosyi truda [in Russian].
13. Tettenborn, Z. R. (1929). Sovetskoe sotsialnoe strahovanie. [Soviet social insurance]. Moskva : Voprosyi truda [in Russian].
14. Repenak, A. V. (1911). Strahovanie rabochih ot neschastnyih sluchaev v Germanii: germanskiy zakon i primenenie ego na praktike. [Accident insurance for workers in Germany: German law and its application in practice]. Moskva : Tip. A. I. Mamontova [in Russian].
15. Vagner, A. (1906). Sotsialnyiy vopros. [Social issue]. SPb : Obschestvennaya polza [in Russian].
16. Serebrovskiy, V. I. (2003). Izbrannyye trudyi po nasledstvennomu i strahovomu pravu. [Selected works on inheritance and insurance law]. Moskva : Statut [in Russian].
17. Vıgdorchik, N. A. (1925). Teoriya i praktika sotsialnogo strahovaniya. Vyip. 5. Strahovanie ot neschastnyih sluchaev i travmatologicheskaya ekspertiza. [Theory and practice of social insurance. Issue 5. Accident insurance and trauma expertise]. Moskva, Leningrad : Kniga [in Russian].
18. Yanova, S. Yu. (2001). Sotsialnoe strahovanie v sisteme sotsialnoy zaschityi naseleniya: organizatsiya i finansovyyi mehanizm. [Social insurance in the system of social protection of the population: organization and financial mechanism]. Doctoral thesis. SPb [in Russian].

Стаття надійшла до редакції: 20.10.2021

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-47-55

Безпалова Ольга Ігорівна,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
завідувач кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування
факультету № 3 Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: besolgigo@gmail.com
<http://orcid.org/0000-0003-2886-695X>

Кінзбурська Вікторія Олександрівна,
здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ
e-mail: besolgigo@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9419-6061>

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Зроблено висновок, що чинне адміністративне законодавство України, що регулює діяльність ІГС та порядок їх взаємодії з органами державної влади за колом питань, що є предметом його застосування, є доволі різноманітним та в цілому приділяє належну увагу особливостям ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим, зміст більшості нормативно-правових актів потребує удосконалення та оптимізації, зважаючи на сучасні реалії розбудови громадянського суспільства нашої держави, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій, підвищення активності населення у державотворчих процесах.

Наголошено на необхідності у найкоротший термін завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021-2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напрямку реформування та розвитку державної політики.

Встановлено, що в частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки громадянського суспільства необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

Зроблено висновок щодо необхідності доповнення Регламенту Верховної Ради України переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути узгоджений із змістом Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути обов'язково додаватися до відповідного законопроекту.

Ключові слова: громадянське суспільство, державні органи, взаємодія, адміністративне законодавство, реформи, адміністративні інструменти, ефективність, оптимізація.

Bezpalova O., Kinzburs'ka V. WAYS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN PART OF OPTIMIZATION OF PROCEDURES OF INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES AND INSTITUTIONS OF COMMUNITY GROUPS

It is concluded that the current administrative legislation of Ukraine, which regulates the activities of CSOs and the procedure for their interaction with public authorities on the range of issues subject to its application, is quite diverse and generally pays due attention to effective communication between participants in public relations. At the same time, the content of most regulations needs to be improved and optimized, given the current realities of building civil society in our country, the introduction of new forms and methods of non-governmental organizations, increasing public activity in state-building processes.

The need to complete the review and approve the new National Strategy for Civil Society Development of Ukraine for 2021-2026 as soon as possible, which should become a guide for all stakeholders and formulate new tasks for the state and citizens on quality joint activities to reform and develop public policy.

It is established that in terms of improving the role of state institutions in the interaction and support of civil society it is necessary to impose the obligation to promote the development of civil society on the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine on the organization of state power, local government, regional development and urban planning, as the main coordinator

of the implementation of the Civil Society Development Strategy.

It was concluded that the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine should be supplemented with a list of draft laws that should be subject to appropriate public discussion. The list of issues regulated by such projects may be agreed with the content of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy", and information on the results of such discussions must be attached to the bill.

Key words: civil society, state bodies, interaction, administrative legislation, reforms, administrative instruments, efficiency, optimization.

Постановка проблеми. Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства (далі – ІГС) не є статичним явищем, а перебуває у постійному русі, отже зрозумілим є те, що механізми такої взаємодії мають постійно трансформуватися з тим, щоб відповідати нагальним потребам та вимогам. Норми законів України та підзаконних адміністративно-правих актів, що встановлюють правила та процедури такої взаємодії також не можуть перебувати у первісному стані, адже суспільні відносини, учасником яких є громадськість та її організації, набувають нового змісту та форм вираження, а отже й норми національного законодавства повинні бути швидко адаптовані з тим, щоб належним чином врегулювати ці відносини, забезпечити якісну реалізацію прав і свобод їх учасників, встановити дієві механізми контролю за процесом таких взаємовідносин.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання удосконалення та оптимізації нормативного забезпечення взаємодії ІГС та органів держави в процесі реалізації державної політики були предметом досліджень В.М. Алексєєва, М.Ю. Віхляєва, М. Канавець, В.Б. Ковальчука, І.І. Колосовської, С.М. Малаша, Т.Б. Гопольницької. Разом із тим слід відмітити, що зараз в країні йде системний перегляд ролі ІГС в процесі здійснення реформ та реалізації державної політики, розробляється нова національна стратегія взаємодії держави та громадянського суспільства, а отже питання щодо подальшого розвитку нормативного забезпечення цих процесів є актуальним завданням для правової науки.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, слід звернути увагу на сферу комунікації ІГС та держави в процесі реалізації державної політики та проведення реформ. Основним нормативним актом, що регулює суспільні відносини в цій сфері є Закон України «Про звернення громадян» [1]. Зазначений нормативно-правовий акт регулює суспільні відносини, що виникають під час реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Статтю 23-1 цього закону особливою формою звернень громадян до вищих посадових осіб держави, зокрема Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, визначається електронна петиція, яка має зібрати за три місяці 25 тисяч голосів, щоб бути розглянутою вищими органами державної влади, яким вона адресована. Аналіз змісту цього закону вказує на те, що він містить декілька ключових прогалів, що можуть вплинути на якість комунікації громадськості та державних інституцій.

По-перше аналізований документ не врегулює питання подання звернень з боку юридичних осіб, зокрема, громадських організацій, фондів, асоціацій, органів самоорганізації населення тощо. Так, інколи в експертному середовищі зустрічаються думки, що цей закон також відноситься й до юридичних осіб. Отже можна припустити, що суб'єктами таких звернень цілком можуть бути й юридичні особи, оскільки в них мають бути права аналогічні до фізичних осіб. Також стаття 5 Закону України «Про звернення громадян» містить норму про те, що звернення може бути колективним, а отже органи самоорганізації населення також цілком ймовірно можуть використовувати вказаний закон у своїй діяльності.

Разом із цим Закон України «Про звернення громадян» не оперує нормативними правилами, що мають відношення до юридичних осіб, зосереджуючись винятково на фізичних, наприклад: закон регулює питання практичної реалізації *громадянами* (курсив. - авт) України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб; усне звернення викладається *громадянином* (курсив. - авт) на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку; письмове звернення надсилається поштою або передається *громадянином* (курсив. - авт) до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу; у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання *громадянина*. (курсив. - авт); звернення може бути подано *окремою особою* (курсив. - авт) (індивідуальне) або групою осіб (колективне) [1]. Отже ніякої згадки про юридичних осіб як суб'єктів реалізації права на звернення у даному законі не міститься.

По-друге, незважаючи на розвиток інформаційного суспільства та підвищення рівня інформатизації всіх сфер суспільного життя, анахронізмом виглядають норми цього закону, що майже не приділяють увагу питанням електронної комунікації між державою та громадянським суспільством.

По суті, єдиною формою електронного звернення законом визначено електронну петицію, порядок подання якої врегульовано статтю 23-1 Закону України «Про звернення громадян», а у статті 5 цього закону автори зробили спробу визначити поняття електронного звернення, під яким вони розуміють письмове звернення, що надіслано з використанням мережі Інтернет [1]. В той же час, на нашу думку, правовий режим письмових, усних та електронних звернень є різним, а тому Закону України «Про звернення громадян» має містити окрему статтю, присвячену порядку подання електронних звернень юридичними та фізичними особами.

Не слід також забувати й про порядок особистого прийому. В умовах коронавірусної пандемії, яка

вже більше року триває в усьому світі, громадяни стали мати менше можливостей реалізувати своє право на звернення та особистий прийом в органах влади. Стаття 22 аналізованого закону відмічає, що керівники та інші посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян зобов'язані проводити особистий прийом громадян [1]. Прийом проводиться регулярно у встановлені дні та години, у зручний для громадян час, за місцем їх роботи і проживання [1]. Таким чином, електронна форма прийому громадян не узаконена, а отже в умовах карантинних обмежень право громадян на такі звернення зазнає значних обмежень. Вважаємо, що зазначена проблема потребує виправлення, а питання проведення он-лайн прийомів громадян слід врегулювати окремою статтею аналізованого закону.

По-третє, на нашу думку, законом «Про звернення громадян» недостатньо врегульовано питання подання та розгляду колективних звернень. Єдина загадка про такі звернення міститься у статті 5, що зазначає: «Звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Ніхто не може бути примушений до подання власного чи підписання колективного звернення або участі в акціях на підтримку звернень інших осіб чи організацій» [1]. Враховуючи те, що колективне звернення, по суті, є формою комунікації між громадянами та інститутами громадянського суспільства, то у цьому законі слід визначити порядок та форму складання колективного звернення, порядок надання відповіді на нього.

На підставі вищевикладеного пропонуємо внести до Закону України «Про звернення громадян» наступні доповнення:

- 1) Викласти назву закону у новій редакції «Про звернення фізичних та юридичних осіб»
- 2) до статті 3 розділу I внести такі визначення:
 - *звернення – індивідуальні або колективні заява, пропозиція або скарга, що викладені в усній, письмовій або електронній формі;*
 - *суб'єкт звернення – фізичні або юридичні особи, які реалізують право на подання звернення.*
 - *письмове звернення – звернення суб'єкта, що викладене в письмовій формі;*
 - *електронне звернення – звернення суб'єкта, яке надійшло на адресу електронної пошти державного органу, було висловлено під час онлайн особистого прийому або яке розміщене на спеціальній сторінці офіційного сайту, що призначена для подання звернень фізичних та юридичних осіб;*
 - *онлайн особистий прийом – заходи, що проводяться уповноваженими суб'єктами прийняття звернень фізичних та юридичних осіб за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, в т.ч. засобів відеоконференцзв'язку,*

3) викласти в законі окрему статтю 5-1, що буде присвячена особливостям подання звернень юридичними особами. Основними її положеннями можуть бути:

«Юридичні особи та фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності мають право на подання до уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування усних, письмових чи електронних звернень.

Юридичні особи можуть реалізувати своє право на подання звернення через своїх законних представників, статус і повноваження яких визначається законом.

Юридичні особи та їх представники мають право звертатися до суб'єктів прийняття звернення під час особистого прийому, в т.ч. який проводиться онлайн за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. Під час особистого прийому представники юридичної особи мають підтвердити відповідними документами свої повноваження.

У письмових зверненнях юридичних осіб має бути зазначений адресат звернення (найменування та адреса державного органу або ППБ посадової особи такого органу), вказані повне найменування та адреса юридичної особи, викладений зміст звернення, прізвище, ім'я та по-батькові керівника юридичної особи або представника юридичної особи, уповноваженого підписувати звернення, підпис керівника або особи уповноваженої керівником на подання звернення».

4) викласти в законі окрему статтю 25-2, що буде присвячена особливостям подання та розгляду електронних звернень. Зокрема до змісту такої статті слід обов'язково додати пункти в частині необхідності розміщення на офіційному сайті державного органу окремої сторінки для подання електронних звернень фізичними та юридичними особами, здійснення комунікації із заявниками та ін.

5) доповнити статті 15 та 16 положеннями, які мають врегулювати порядок надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб, оскільки часто в таких документах не вказується конкретна особа, що має отримувати відповідь на звернення;

6) врегулювати у статті 22 порядок здійснення особистого он-лайн прийому фізичних та юридичних осіб за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій та засобів відеоконференцзв'язку.

Іншим питанням, якому слід приділити увагу, є порядок проведення консультацій з громадськістю.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів [2]. Разом із вищевикладеним, аналіз Регламенту Верховної Ради України, а конкретно статті 91, вказує, що законопроект, проект іншого акта вноситься на реєстрацію разом з проектом постанови, списком авторів законопроекту, пропозицією щодо кандидатури

доповідача на пленарному засіданні та пояснювальною запискою, яка має містити: 1) обґрунтування необхідності прийняття законопроекту, цілей, завдань і основних його положень та місця в системі законодавства; 2) обґрунтування очікуваних соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття; 3) інші відомості, необхідні для розгляду законопроекту [3]. Отже, можна спостерігати розбіжність між нормами Регламенту Верховної Ради та регламентом Уряду в частині того, що акти Уряду України з певних питань мають пройти громадське обговорення, в той же час законопроекти із цих же питань можуть таку експертизу не проходити.

У зв'язку з цим пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України (статтю 91) переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути аналогічний тому, що зазначений у Постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути додана до законопроекту.

Указом Президента України від 4 листопада 2016 року № 487/2016 було затверджено Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, яка є консультативно-дорадчим органом при Президенті України. Основними завданнями цього органу визначено напрацювання та внесення на розгляд Президенті України пропозицій стосовно:

- сприяння налагодженню конструктивної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства;
- формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства, залучення потенціалу його організацій до процесів формування та реалізації державної, регіональної політики;
- підготовки, розгляду законопроектів, які пропонуються для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України і стосуються питань розвитку в Україні громадянського суспільства тощо [4].

Натомість аналіз цього документу показує, що вказаний орган на сьогодні фактично не функціонує, адже його склад був затверджений майже п'ять років тому і потребує оновлення, тому що багато із її членів вже не представляють відповідні державні органи чи громадські інституції. Дослідження офіційного сайту громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства (<https://civil-rada.in.ua>) говорить про те, що новини та повідомлення на ньому публікуються раз на рік, а саме: 31.01.2020, 28.02.2019, 24.03.2017 [5].

Для того, щоб сформувані більш менш об'єктивну картину, ми дослідили деякі сайти обласних державних адміністрацій, і вона показала, що на рівні областей спостерігається майже аналогічна ситуація. Хмельницька державна адміністрація – положення затверджене у 2018 році, останній річний звіт складений за 2018 рік, останній протокол засідання за грудень 2019 року [6]; Тернопільська обласна державна адміністрація – рада створена у 2018 році, останній протокол за березень 2018 року, звітів про діяльність немає [7]; Одеська обласна державна адміністрація – рада створена у 2017 році, зміни до складу внесені у січні 2020 року, один протокол засідання ради від 2017 року, річних звітів немає [8]. На підставі вищезазначеного існує потреба у відновленні діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства та затвердженні її нового персонального складу. До того ж доцільно внести деякі зміни до її положення, адже на сьогодні воно не в повній мірі відповідає тенденціям розвитку ІГС.

Крім цього, слід звернути увагу, що алгоритм формування складу ради чітко не виписаний в тій частині, що незрозуміло, чи має бути дотриманий територіальний принцип представництва ІГС в цій раді, наприклад, два представника від кожної області чи щось подібне.

На сьогодні урядом України розроблений проект Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки». Як вказано у офіційних джерелах протягом липня-грудня 2020 року в рамках розроблення документа було проведено 37 заходів: засідання робочої групи та її підгруп, регіональні онлайн-обговорення у форматі світового кафе (долучилося понад 300 учасників) [9]. В той же час погодження такого проекту в рамках роботи Координаційної ради не відбулося. Це, зокрема можна пояснити двома причинами: по-перше, ця рада сьогодні фактично не діє, а по-друге, у повноваженнях ради не передбачено таких дій стосовно погодження проекту Стратегії розвитку громадянського суспільства. На цій підставі пропонуємо внести зміни у вказане положення, в частині розширення прав Координаційної ради на погодження проекту Національної стратегії розвитку громадянського суспільства.

Продовжуючи аналіз проекту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки маємо зазначити, що він закріплює положення, відповідно до яких Секретаріат Кабінету Міністрів має здійснювати методичну допомогу органам виконавчої влади з питань реалізації вказаного документу. В той же час при самому Кабінеті Міністрів утворюється Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства. Кабінет Міністрів готує та оприлюднює шоквартальні та річні звіти про виконання планів заходів з реалізації Стратегії. Координаційна рада сприяння має розглянути такий звіт та у разі необхідності надати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо удосконалення цієї роботи [9].

Таким чином, виконання стратегічних документів із розвитку громадянського суспільства покладається на Секретаріат Кабінету Міністрів України та відповідну Координаційну раду про відновлення

діяльності якої ми говорили вище. Але, якщо раніше ця рада функціонувала при Президентіві України, то тепер пропонується підпорядкувати її Уряду України.

Також слід зауважити, що Кабінет Міністрів України 25 березня 2020 року ухвалив рішення ліквідувати Державне агентство спорту і Державне агентство розвитку молоді та громадянського суспільства і утворити відповідні ліквідаційні комісії [10]. В той же час ця постанова не поклала на один державний орган повноваження щодо виконання обов'язків ліквідованих Державних агентств, і внаслідок цього виконання Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки стало неможливим, адже було ліквідовано його головного координатора. Як ми побачили у проєкті нової Стратегії на 2021-2026 роки, такі обов'язки в Уряді вважають доцільним покласти на Секретаріат Кабінету Міністрів України, а не на окремих центральний орган виконавчої влади.

Аналіз повноважень центральних органів виконавчої влади дає нам змогу запропонувати покласти організаційне та методичне забезпечення виконання положень Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки на Міністерство розвитку громад та територій України. Відповідно до положення про це Міністерство, воно на теперішній час має забезпечувати стимулювання участі регіонів у програмах та проєктах розвитку міжрегіонального і транскордонного співробітництва, формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку, формування спроможних територіальних громад, благоустрою населених пунктів, проведення містобудівного моніторингу [11].

Розвиток ІГС, насамперед, пов'язаний із розвитком певних територій, формування громадського запиту на реформи, також, як правило, розпочинається з ініціатив регіонів. Крім того, організації громадянського суспільства, в своїй більшості, працюють над втіленням в життя місцевих проєктів та ініціатив, а отже із взаємодією із державою, насамперед, відбувається на рівні регіонів та окремих територіальних громад. Таким чином вважаємо, що ця пропозиція є доцільною та має бути розглянута компетентними посадовими особами.

Якщо продовжувати аналіз визначення повноважень державних органів та посадових осіб щодо формування та реалізації планів і стратегій із розвитку громадянського суспільства, то маємо відмітити, що серед Комітетів Верховної Ради України немає жодного, який би опікувався аналізованими питаннями, а отже аналогічно до Міністерства регіонального розвитку вважаємо, що питання сприяння розвитку громадянського суспільства та організації взаємодії між державою та відповідними інституціями має бути покладено на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Це є цілком логічним, адже до предметів відання комітету належать адміністративно-територіальний устрій України, організація та діяльність місцевих органів виконавчої влади, засади місцевого самоврядування та органів самоорганізації населення [12].

Якщо проаналізувати положення Національної Стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, то можна побачити, що серед завдань Стратегії можна зустріти такі як сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ; створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями; забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства [13].

Таким чином державою перед органами місцевого самоврядування ставляться конкретні завдання щодо налагодження та розвитку взаємодії із інститутами громадянського суспільства. В той же час можна відмітити, що Закон України «Про місцеве самоврядування» не містить подібних норм [14], а отже слід узгодити зміст цього закону із стратегічними документами держави в сфері розвитку громадянського суспільства.

На підставі вищевикладеного пропонуємо додати до Закону України «Про місцеве самоврядування» окрему статтю 18-2 «Відносини органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства». В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, подібно до Координаційних рад при місцевих органах державної влади, які, до речі, на сьогодні не працюють; доцільним є передбачення участі органів місцевого самоврядування у реалізації та розробці регіональних програм розвитку громадянського суспільства. Звертаючись до попереднього підрозділу роботи, в якому мова йшла про критерій кадрового забезпечення взаємодії, вважаємо, що в структурі органів місцевого самоврядування мають бути передбачені посади, на які будуть покладені повноваження щодо організації та контролю за процесом взаємодії між такими органами та інститутами громадянського суспільства та ін.

Не менш актуальним питанням, що потребує наукового опрацювання, є організація діяльності так званих громадських рад.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» було затверджене Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній

адміністрації. Основними завданнями громадської ради, відповідно до цього документу, є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної, регіональної політики; сприяння залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю [15].

Якщо проаналізувати перше положення про громадську раду від 03.11.2010 та нове, яке діє в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 24.04.2019 № 353, то можемо побачити, що у першій редакції громадська рада була постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Таким чином, як ми бачимо, фактично новим положенням був понижений статус цього органу, який із постійного став тимчасовим, із його визначення зникла норма про налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

На даний час така громадська рада чомусь може тільки сприяти в реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, сприяти врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики та залученню представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю, що, на нашу думку, робить статус такої ради більш декларативним.

Крім того, у минулій редакції цього документу положення про громадську раду мало погоджуватися з органом виконавчої влади, при якому вона утворена, та схвалюватися на засіданні Ради. На сьогодні положення про громадську раду та зміни до нього розробляються органом виконавчої влади, при якому її утворено, разом з громадською радою і затверджуються органом виконавчої влади [15], що викликає багато питань.

На підставі вищевикладеного пропонуємо викласти відповідні норми Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, міській, районній, районній державній адміністрації в такій редакції:

«1. Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є постійним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної, регіональної політики, налагодження ефективної взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства, забезпечення реалізації ініціатив громадян під час формування та реалізації державної політики.

2. ...Положення про громадську раду та зміни до нього розробляються громадською радою, погоджується з органом виконавчої влади та затверджуються на засіданні громадської ради.

Положення про громадську раду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом трьох робочих днів з дати його затвердження.

3. Основними завданнями громадської ради є:

- забезпечення реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами;*
- забезпечення врахування органом виконавчої влади громадської думки та громадських ініціатив під час формування та реалізації державної, регіональної політики;*
- забезпечення залучення представників заінтересованих сторін до проведення консультацій з громадськістю та моніторингу результатів формування та реалізації державної, регіональної політики;*
- налагодження ефективної взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства;*
- проведення відповідно до законодавства громадського моніторингу за діяльністю органу виконавчої влади;*
- оцінка ефективності взаємодії органу виконавчої влади з інститутами громадянського суспільства та внесення пропозицій щодо її покращення;*
- здійснення підготовки експертних пропозицій, висновків, аналітичних матеріалів з питань формування та реалізації державної, регіональної політики».*

Рейтингове електронне голосування відбувається у визначений органом виконавчої влади строк з використанням інформаційно-комунікативних технологій, у тому числі через офіційний веб-сайт органу виконавчої влади, у порядку, визначеному органом виконавчої влади. Під час проведення рейтингового електронного голосування повинні бути забезпечені: відкритий код системи голосування; безоплатність доступу та використання обраною органом виконавчої влади інформаційно-комунікативною технологією для голосування; електронна реєстрація осіб для участі в голосуванні; неможливість автоматичного введення інформації та ін. [15].

Вважаємо, що цитовані норми постанови Кабінету Міністрів України містять певні недоліки. Так, громадська рада позбавлена можливості визначити процедуру формування свого складу – це прерогатива органу виконавчої влади. Крім того, механізм електронного голосування, що запропонований у положенні не

містить запобіжних заходів в частині унеможливлення фальшування результатів виборів.

Отже у Типове положенні про громадську раду слід внести відповідні зміни в частині оптимізації процедури голосування за її склад а саме:

– викласти пункт 7 у такій редакції: *«Склад громадської ради може формуватися шляхом рейтингового голосування на установчих зборах або рейтингового електронного голосування. Рішення про спосіб формування складу громадської ради приймається на засіданні ініціативної групи з формування складу громадської ради»;*

– внести до пункту 14 окремих абзац наступного змісту: *«Під час рейтингового електронного голосування факт волевиявлення особи, що приймає участь в такому голосуванні підтверджується накладенням особистого кваліфікованого електронного підпису».*

Розуміючи, що остання пропозиція дещо ускладнить процедуру голосування ми все ж таки впевнені, що вона зробить її справді індивідуальною, дозволить уникнути шахрайств та «накруток» голосів за окремих кандидатів.

Висновки. Таким чином, аналіз напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання та організаційного забезпечення взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади дозволяє зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Чинне законодавство України та адміністративно-правові акти, що регулюють діяльність ІГС та порядок із взаємодії за своєю кількістю та питаннями, що є предметом їх застосування є доволі різноманітними та в цілому приділяють належну увагу питанням ефективної комунікації між учасниками відповідних суспільних відносин. Разом із цим, зміст більшості з них потребує удосконалення та оптимізації зважаючи на сучасні реалії та умови розбудови громадянського суспільства нашої держави, започаткування нових форм та методів діяльності неурядових організацій, підвищення активності населення у державотворчих процесах.

2. Перш за все, необхідно у найкоротший строк завершити розгляд та затвердити нову Національну стратегію розвитку громадянського суспільства України на 2021-2026 роки, яка має стати орієнтиром для усіх зацікавлених сторін та сформулювати нові завдання для держави і громадян щодо якісної спільної діяльності в напрямку реформування та розвитку державної політики.

3. В частині удосконалення ролі державних інституцій щодо взаємодії та підтримки ІГС необхідним є покладення обов'язку щодо сприяння розвитку громадянського суспільства на Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, а також визначення Міністерства регіонального розвитку України як головного координатора виконання Стратегії розвитку громадянського суспільства.

4. Необхідно пропонуємо доповнити Регламент Верховної Ради України переліком законопроектів, які мають пройти відповідне громадське обговорення. Перелік питань, що регулюються такими проектами може бути узгоджений із змістом Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а довідка про результати такого обговорення має бути обов'язково додаватися до відповідного законопроекту.

5. У сфері діяльності органів місцевого самоврядування необхідно внести до профільного закону окрему статтю, що має врегулювати відносини органів місцевого самоврядування з ІГС. В цій статті доречно закріпити положення про створення дорадчих рад з питань розвитку громадянського суспільства при органах місцевого самоврядування, передбачити повноваження окремих структурних підрозділів в частині організації якісної взаємодії цих органів та місцевої громади.

6. Необхідно відновити діяльність Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства шляхом затвердження її нового персонального складу, а також внесення змін до її положення в частині передбачення можливості входження представників громадськості до її керівного складу, дотримання територіального принципу формування її чисельності та ін.

7. Існує необхідність удосконалення положень закону України «Про звернення громадян» в частині удосконалення термінології закону, поширення норм цього акту на юридичних осіб, оптимізації процедури подання електронних звернень, проведення он-лайн прийомів громадян, удосконалення порядку надання відповідей на колективні звернення фізичних та юридичних осіб.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про звернення громадян: закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
2. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. URL: <https://tinyurl.com/yem9v28u>
3. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://tinyurl.com/yh5zy6qb>
4. Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства: Указ Президента України від 04.11.2016 р. № 487/2016 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text>
5. Офіційний сайт громадської частини Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства. URL: <https://civil-rada.in.ua>

6. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Хмельницької обласної державної адміністрації. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=42593
7. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при обласній державній адміністрації. Офіційний сайт Тернопільської обласної державної адміністрації. URL: <https://tinyurl.com/yjy9sxwr>
8. Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства. Офіційний сайт Одеської обласної державної адміністрації. URL: <https://tinyurl.com/yj2tmeyt>
9. Обговорення проекту Указу Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки». Урядовий портал. URL: <https://tinyurl.com/yexggyar>
10. Деякі питання Державного агентства спорту і Державного агентства розвитку молоді та громадянського суспільства: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 № 233 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#Text>
11. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://cutt.ly/uz6Nxvg>
12. Про перелік, кількісний склад і предмети видання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України; Перелік від 29.08.2019 № 19-IX. URL: <https://cutt.ly/Cz60sg3>
13. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 26.02.2016 р. № 68/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>
14. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#Text>
15. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>

REFERENCES:

1. Pro zvernennia hromadian (1996, October, 2) [On citizens appeals]. Zakon Ukrainy № 393/96-VR. Vidomosti Verkhovnoi rady Ukrainy, 47, 256 [in Ukrainian].
2. Pro zatverdzhennia Rehlamentu Kabinetu Ministriv Ukrainy (2006) [On approval of the Regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 18.07.2007 № 950. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yem9v28u> [in Ukrainian].
3. Pro Rehlament Verkhovnoi Rady Ukrainy (2010, February 2) [On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 10.02.2010 № 1861-VI. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yh5zy6qb> [in Ukrainian].
4. Pytannia Koordynatsiinoi rady spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva (2016, November 4) [Issues of the Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development] Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 04.11.2016 r. № 487/2016 (iz zminamy). Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2016#Text> [in Ukrainian].
5. Ofitsiyni sait hromadskoi chastyny Koordynatsiinoi rady spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva.[Official site of the public part of the Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development]. Retrieved from: <https://civil-rada.in.ua> [in Ukrainian].
6. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. Ofitsiyni sait Khmelnytskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development. Official site of Khmelnytsky regional state administration]. Retrieved from: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=42593 [in Ukrainian].
7. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva pry oblasnii derzhavnii administratsii. Ofitsiyni sait Ternopilskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development at the Regional State Administration. Official site of Ternopil Regional State Administration]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yjy9sxwr> [in Ukrainian].
8. Koordynatsiina rada z pytan spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva. Ofitsiyni sait Odeskoi oblasnoi derzhavnoi administratsii. [Coordinating Council for the Promotion of Civil Society Development. Official site of the Odessa regional state administration]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yj2tmeyt> [in Ukrainian].
9. Obhovorennia proektu Ukazu Prezidenta Ukrainy «Pro Natsionalnu stratehiu spriannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini na 2021 – 2026 roky». Uriadovi portal. [Discussion of the draft Decree of the President of Ukraine "On the National Strategy for Promoting the Development of Civil Society in Ukraine for 2021 - 2026". Government portal]. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yexggyar> [in Ukrainian].
10. Deiaki pytannia Derzhavnoho ahentstva sportu i Derzhavnoho ahentstva rozvytku molodi ta hromadianskoho suspilstva. (2020) [Some issues of the State Agency for Sports and the State Agency for Youth and Civil Society Developmen] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.03.2020 № 233. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
11. Polozhennia pro Ministerstvo rozvytku hromad ta terytorii Ukrainy (2014) [Regulations on the Ministry of Development of Communities and Territories of Ukraine] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 kvitnya 2014 r. № 197. Retrieved from: <https://cutt.ly/uz6Nxvg> [in Ukrainian].

12. Pro perelik, kilkisnyi sklad i predmety vidannia komitetiv Verkhovnoi Rady Ukrainy deviatoho sklykannia. (2019) [On the list, quantitative structure and subjects of conducting of committees of the Verkhovna Rada of Ukraine of the ninth convocation]. Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy; Perelik vid 29.08.2019 № 19-IX. Retrieved from: <https://cutt.ly/Cz60sg3> [in Ukrainian].

13. Pro spriyannia rozvytku hromadianskoho suspilstva v Ukraini (2016) . [On promoting the development of civil society in Ukraine]. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 26.02.2016 r. № 68/2016. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text> [in Ukrainian].

14. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. (1997, May 21). [On local self-government in Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 № 280/97-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#Text> [in Ukrainian].

15. Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky. (2010). [On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.11.2010 r. № 996. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК:342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-55-59

Гриценко Володимир Григорович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
email: v.gritsenko69@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-4813-6153>

ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз наукових праць, присвячених дослідженню інституту громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Наголошується на важливості та актуальності проблематики у зв'язку з тим, що громадський контроль сприятиме підвищенню довіри до Національної поліції України та є одним із важливих індикаторів зрілості громадянського суспільства. Звернуто увагу, що контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення та невід'ємною рисою громадського життя.

Визначено поняття та завдання громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Наводяться визначення поняття «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України», запропоновані А. Ключко, О. Собиною, С. Медведенком, О. Юніним.

Розкрито завдання громадського контролю за діяльністю поліції, які в першу чергу, спрямовані на отримання достовірної і повної інформації щодо діяльності поліції. По-друге, сприятимуть підвищенню ефективності роботи поліції та позитивно впливатимуть на її імідж і престиж. По-третє, їх метою є забезпечення дотримання законності щодо захисту прав та свобод громадян під час виконання службових обов'язків працівниками поліції.

Частково увагу приділено проблемним питанням механізму реалізації громадського контролю в сучасних умовах та його формам.

Обґрунтовано, що правова регламентація громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребує подальшого удосконалення, створення належних нормативно-правових засад громадського контролю.

Охарактеризовано мету громадського контролю за діяльністю працівників поліції, спрямовану на недопущення протиправних дій із боку підконтрольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють. Підтримано позицію науковців щодо створення спеціальних веб-сайтів для надання різного типу інформації щодо протизаконної діяльності працівників поліції.

Ключові слова: громадський контроль, органи Національної поліції, об'єднання громадян, законність, інформація, реформування.

Gritsenko V. INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

The article analyzes the scientific works devoted to the study of the institute of public control over the activities of the National Police of Ukraine. The importance and urgency of the issue is emphasized due to the fact that public control will help increase trust in the National Police of Ukraine and is one of the important indicators of the maturity of civil society. It is noted that control is one of the instrumental factors of democratic state-building and an integral feature of public life.

The concept and tasks of public control over the activities of the National Police of Ukraine are defined. The definitions

of "public control over the activities of the National Police of Ukraine" proposed by A. Klochko, O. Sobyna, S. Medvedenko, O. Yunin are given.

The tasks of public control over the activities of the police are revealed, which are primarily aimed at obtaining accurate and complete information on the activities of the police. Secondly, they contribute to the increase and efficiency of the police, maintain its image and prestige. Third, their goal is to increase the level of legality in ensuring the rights and freedoms of citizens in policing.

Particular attention is paid to the mechanisms of implementation of public control in modern conditions and forms of its implementation.

It is substantiated that the legal regulation of public control over the activities of the National Police of Ukraine needs further improvement, the creation of appropriate regulatory framework for public control.

The purpose of public control over the activities of police officers, aimed at preventing illegal actions by controlled entities, preventing possible offenses and eliminating the causes that contribute to them. The position of scientists on the creation of special websites to provide various types of information on the illegal activities of police officers was supported.

Key words: public control, bodies of the National Police, associations of citizens, legality, information, reform.

Постановка проблеми. Розвиток та становлення держави свідчить про те, що упродовж останніх років сформувалося громадянське суспільство з достатньо високим рівнем свідомості, відповідальності щодо своєї ролі та місця в підвищенні ефективності діяльності органів державної влади. Відповідно до положень Конституції України, народ є єдиним джерелом влади, держава зобов'язана забезпечувати участь громадськості в управлінні державними справами. Одним із дієвих способів такого управління є громадський контроль за діяльністю правоохоронних органів, здійснення якого спрямовано на попередження сваволі та забезпечення прозорості у сфері діяльності органів Національної поліції України. Проблематика громадського контролю за діяльністю поліції та в цілому правоохоронних органів, на сьогоднішній день, не є новою. Тому, інститут громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України потребує наукової розробки сутності його реалізації і подальшого розвитку в умовах реформування системи правоохоронних органів України на ґрунті глибинних трансформаційних процесів, які переживає наша держава.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дані проблемні питання досліджувалися науковцями, як теоретиками так і практиками в різні часи. Окремі теоретичні аспекти здійснення громадського контролю досліджували у своїх працях В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Барабаш, С. Братель, С. Вітвіцький, В. Гарашук, С. Денисюк, І. Залюбовська, А. Крупник, С. Кушнір, В. Латишева, В. Малиновський, Л. Наливайко, С. Новіков, В. Погорілко, О. Полтараков, Л. Рогатіна, І. Сквірський, С. Тимченко, С. Шестак, О. Щербанюк та інші.

Мета статті полягає у аналізі наукових праць, присвячених дослідженню нормативно-правової бази щодо поняття та сутності інституту громадського контролю за діяльністю поліції.

Виклад основного матеріалу дослідження. В цілому слід зазначити, що попри значну кількість наукових досліджень, існують дискусійні моменти, які стосуються і категоріального апарату.

Зупинимося саме на аналізі наукового доробку та нормативно-правових актів щодо дефініції «громадський контроль над діяльністю Національної поліції України». Для висвітлення даного питання, в першу чергу, необхідно визначитися з понятійним апаратом, а саме категорією «громадський контроль».

В Юридичній енциклопедії за редакцією О. Андрійко термін «громадський контроль» розглядається, як один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, що є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [6, с. 33].

К. Добровіцька зазначила, що «громадський контроль» – це певна наглядова діяльність з боку фізичних або юридичних осіб за органами державної влади та їх посадовими особами, на скільки вони виконують покладені на них завдання та в чітких інтересах. Він може бути направлений надіяльність органів державної та місцевої виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх службовців і посадових осіб, державних і комунальних підприємств, установ та організацій, з метою дотримання ними нормативно-правових і соціальних норм щодо задоволення потреб та інтересів громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства [2, с. 34].

Т. Наливайко наголошує, що «громадський контроль» – це організаційно-правова форма об'єднання громадян на добровільних засадах задля задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [8, с. 202].

Більшість науковців зауважують, що контроль за своєю сутністю, передбачає можливість певного впливу на суб'єкта, який є підконтрольним. В свою чергу, громадський контроль, лише дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного за відсутності можливості безпосередньо впливати на процес усунення недоліків.

На наш погляд, «громадський контроль» можна визначити, як діяльність громадських утворень щодо контролю за належним виконанням державними виконавчими органами та посадовими особами органів місцевого самоврядування своїх повноважень та положень, які передбачені нормативно-правовими актами. Таким чином, орган Національної поліції України є центральним органом саме виконавчої влади і контроль з боку громадськості є невід'ємним щодо інтересів суспільства.

О. Юнін вважає, що громадський контроль над діяльністю Національної поліції України – це комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України представниками громадськості (окремими громадянами та/або громадськими об'єднаннями) заходів, які спрямовані на перевірку (спостереження, нагляд) дотримання законності підрозділами Національної поліції або окремими її посадовими особами під час виконання покладених на Національну поліцію завдань та службових повноважень співробітників поліції, а також на взаємодію поліції з громадськістю задля підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань [8, с. 203].

Нововведенням у законодавстві, а саме в Законі України «Про Національну поліцію» є закріплення розділу «Громадський контроль поліції», в якому розкрито форми такого контролю.

А. Клочко, В. Собина зазначають, що зміст цього розділу Закону України «Про Національну поліцію» свідчить про те, що громадський контроль за діяльністю поліції повинен передбачати комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів поліції громадськими організаціями та окремими громадянами [5, с. 197].

Ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції [5, с. 197].

Також, згідно з розділом VIII («Громадський контроль», ст.ст.86-89) Закону України «Про Національну поліцію»:

- органи місцевого самоврядування можуть висловити недовіру керівнику відповідного територіального органу поліції, така резолюція може бути підставою звільнення керівника вищим керівництвом;

- керівники територіальних органів поліції мають не рідше як раз на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування;

- «поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань» [3].

Як зазначалося вище, органами місцевого самоврядування може бути висловлена недовіра керівникам органів поліції. Таким чином, представники органів самоврядування, територіальні громади мають можливість висловлювати щодо діяльності органів поліції своє незадоволення. Але, якщо йде мова про громадський контроль, слід наголосити, що суб'єктами можуть бути як громадські організації так і пересічні громадяни.

З огляду на резолюцію щодо недовіри керівнику поліції, контрольна діяльність здійснюється лише через представників громадськості, а саме органи місцевого самоврядування і відповідно безпосередній вплив на діяльність поліції є неможливим.

Гарантій повного та об'єктивного інформування населення щодо діяльності поліції не має. Такі терміни, як «постійно», «регулярно», що вживаються у Законі України «Про Національну поліцію» не є своєчасними.

Шляхом подолання зазначеної проблеми, ми погоджуємося з поглядами науковців, що строки та терміни інформування громадськості мають стати більш точними, і не щороку, як зазначено в ст. 86, а як мінімум щоквартально. Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків. Саме ця норма, закріплена у статті 90 Закону України «Про Національну поліцію», повністю відповідає головній ознаці громадського контролю, такої як можливість безпосередньо впливати на діяльність поліції [3].

Також, однією із форм контролю громадян за діяльністю поліції є мережа Інтернет, яка оприлюднює інформацію та відеоматеріали з незаконними діями поліцейських. Звісно, дана інформація не може вважатися повністю достовірною, у зв'язку з цим науковці-практики пропонують створити окремий Інтернет-ресурс. На наш погляд, це є дієвим методом щодо підвищення довіри населення до діяльності органів поліції.

В дійсності, цей ресурс повинен постійно бути під контролем служб моніторингу в підрозділах поліції та аналізуватися ними, і на основі отриманої інформації корегувати методи та способи впливу на працівників підрозділу.

Зазначена форма контролю тісно переплітається з медіа контролем, тобто контроль над органами поліції за допомогою засобів масової інформації ЗМІ, шляхом виявлення, збору, обробки і поширення відомостей про недоліки, корупцію, неефективність тощо.

Також, громадський контроль здійснюється, особисто громадянами, шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи.

Отже, громадський контроль за діяльністю поліції з урахуванням чинних нормативно-правових актів є комплексом заходів, які здійснюються органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами, полягають у збиранні, накопиченні, систематизації інформації, шляхом аналізу діяльності працівників поліції.

Завданнями громадського контролю за діяльністю поліції є в першу чергу, отримання точної і повної інформації щодо діяльності поліції. По-друге, сприяння підвищенню і ефективності роботи поліції, підтримання її іміджу та престижу. По-третє, підвищення рівня законності щодо забезпечення прав та свобод громадян у діяльності поліції тощо.

Метою громадського контролю за діяльністю працівників поліції є спрямування на недопущення протиправних дій із боку підконтрольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють.

Зміст громадського контролю за діяльністю поліції полягає у здійсненні процедур, направлених на представництво та участь громадськості в обговоренні, підготовці нормативно-правової бази. В той же час, громадський контроль безпосередньо стосується кадрового відбору та процедури атестації працівників Національної поліції. До змісту, можна віднести й організацію опитування громадської думки щодо діяльності Національної поліції та їх участь у розробці програм такої діяльності та ін.

Отже, для розвитку громадського контролю за органами Національної поліції вважаємо за необхідне підготувати повноцінну програму розвитку цієї сфери. На нашу думку, це можливо зробити шляхом створення платформи з метою проведення відкритого спілкування громадськості з представниками органів поліції.

У процесі реформування ця програма буде необхідною. Держава повинна вчасно реагувати на запити громадськості, а для цього потрібна розвинута система накопичення інформації та постійне її опрацювання і оновлення. Оскільки органи поліції в першу чергу стикаються з проблемами захищеності, правосвідомістю та іншими вагомими проблемами суспільства громадський контроль повинен постійно мотивувати органи поліції системно розвиватись, оновлюючись з середини.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище можна зазначити, що правова регламентація громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребує подальшого удосконалення, створення належних нормативно-правових засад громадського контролю. Сучасною проблемою у законодавстві залишається відсутність законодавчо врегульованих механізмів здійснення громадського контролю і відповідно, на сьогоднішній день, налагодження взаємодії з населенням на засадах партнерства можливе не лише за умов її правової регламентації, а й за умов реального організаційного оновлення процесів діяльності, які б характеризувалися відкритістю та прозорістю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Андрійко О.Ф. Громадський контроль. *Юридична енциклопедія* : у 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (гол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol.
2. Гапоненко Л.В. Громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади: сутність та механізм реалізації. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 43–47.
3. Громадський контроль поліції. Як це працює. URL: <https://www.prostir.ua/?news=hromadskij-kontrol-politsiji-yak-tse-pratsyuje>
4. Добровіцька К. Основні поняття та правове регулювання громадського контролю діяльності органів місцевого самоврядування. *Ефективність державного управління*. Збірник наукових праць. 2015. вип. 43. с. 303-308. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/40.pdf
5. Ключко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2423/gromads_kiy_kontrol_za_diyal_nisty_u_poli.pdf?sequence=2&isAllowed=y
6. Медведенко С.В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. С. 32-36. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/183/729>
7. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
8. Юнін О.С. Поняття громадського контролю над діяльністю Національної поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2021. №4 С. 200-204.

REFERENCES:

1. Andriiko O.F. (1998) Hromadskiy kontrol. [Public control] *Yurydychna entsyklopediia*: u 6 t. redkol.: Yu.S. Shemshuchenko (hol.) ta in. Kyiv : Ukr. entsykl., 1998. Retrieved from: https://leksika.com.ua/16501001/legal/gromadskiy_kontrol. [in Ukrainian].
2. Haponenko L.V. (2015) Hromadskiy kontrol za diialnistiu orhaniv vykonavchoi vlady: sutnist ta mekhanizm realizatsii. [Public control over the activities of executive bodies: the essence and mechanism of implementation]. *Yurydychni naukovyi elektronnyi zhurnal*. 2015. № 4. 43–47. [in Ukrainian].
3. Hromadskiy kontrol politsii. Yak tse pratsiuie. [Public control of the police. How it works] Retrieved from: <https://www.prostir.ua/?news=hromadskij-kontrol-politsiji-yak-tse-pratsyuje> [in Ukrainian].
4. Dobrovitska K.(2015) Osnovni poniattia ta pravove rehuliuвання hromadskoho kontroliu diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannya. [Basic concepts and legal regulation of public control over the activities of local governments]. *Efektynnist derzhavnoho upravlinnia*. Zbirnyk naukovykh prats. 2015. vyp. 43. 303-308. Retrieved from: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/40.pdf [in Ukrainian].

5. Klochko A.M., Sobyna V.O. Hromadskyi kontrol za diialnistiu politsii v Ukraini. [Public control over the activities of the police in Ukraine]. Retrieved from: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2423/gromads_kiy_kontrol_za_diyal_nistyu_poli.pdf?sequence=2&isAllowed=y [in Ukrainian].

6. Medvedenko S.V. (2019) Poniattia ta formy hromadskoho kontroliu za diialnistiu Natsionalnoi politsii Ukrainy. [Concepts and forms of public control over the activities of the National Police of Ukraine]. *Prykarpatskyi yurydychnyi visnyk*. 2019. 32-36. Retrieved from: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/183/729> [in Ukrainian].

7. Pro Natsionalnu politsiiu (2015, July 2) [On the National Police] Zakon Ukrainy vid 2 lyupnia 2015 r. № 580-VIII Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> [in Ukrainian].

8. Yunin O.S. (2021) Poniattia hromadskoho kontroliu nad diialnistiu Natsionalnoi politsii Ukrainy. [The concept of public control over the activities of the National Police of Ukraine] *Administrativne pravo i protses*. 2021. №4. 200-204. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-59-63

Кондратенко Віталій Миколайович,

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри права та правоохоронної діяльності

Центральноукраїнського державного педагогічного університету

імені Володимира Винниченка

e-mail: kondratenkovitals@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6015-8326>

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті з'ясовано сутність державної політики у сфері запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції як однієї із головних складових державної антикорупційної політики України. Доведено, що ця політика виражає основоположні напрями функціонування держави, які мають консолідований та узагальнений характер, слугують своєрідним орієнтиром для реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень у сфері попередження, запобігання, припинення корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Дістало подальшого обґрунтування позиція, що сформовані положення відповідної державної антикорупційної політики прописуються в низці відповідних стратегічних планових документах, які мають силу законів з подальшим розкриттям у підзаконних актах для виконання компетентними органами публічної влади.

Ключові слова: антикорупційна державна політика; запобігання корупції; корупційні правопорушення; корупційні ризики; Національна поліція України.

Kondratenko V. PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE POLICE AT THE CURRENT STAGE OF EUROPEAN INTEGRATION

In the article essence of public policy is found out in the field of prevention of corruption risks at activity of the National police as one of main constituents of public anticorruption policy of Ukraine. It is well-proven that this politics expresses fundamental directions, functioning of the state, that have the consolidated and generalized character, serve as an original reference-point for realization of competence of subjects of imperious plenary powers in the field of warning, prevention, stopping of corruption offences and bringing in of winy persons to administrative responsibility. Got further ground position that the formed positions of corresponding public anticorruption policy register in a row corresponding strategic documents that have force of laws with the further opening in acts for implementation of public power competent organs.

Key words: anticorruption public policy; prevention of corruption; corruption offences; corruption risks; National police of Ukraine.

Постановка проблеми. Запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України є досить складною й багатогранною проблематикою. Адже антикорупційні механізми в Україні мають низку відповідних базових рівнів, які у свою чергу охоплюють значну кількість більш дрібних ланок, спрямованих на реалізацію завдань держави з ефективного та дієвого попередження, запобігання, припинення корупційних та інших подібних правопорушень, а також притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Вказані структурні елементи тісно взаємопов'язані між собою, оскільки лише у своїй сукупності

дозволяють втілити у життя засади вітчизняної загальнодержавної антикорупційної політики. Окреслене вимагає поглибленого дослідження сучасного стану державної політики у сфері запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Сфера організації здійснення запобігання корупційним ризикам у діяльності державних органів і безпосередньо Національної поліції України з урахуванням положень чинного адміністративного законодавства останніми роками ставала предметом наукових пошуків низки вітчизняних вчених, серед яких: О. І. Безпалова, Т. С. Гжибовська, Ю. В. Дмитрієв, О. В. Джафарова, Ю. О. Коваленко, В. О. Луговий, О. П. Мусієнко, С. В. Погорєлов, Є. Б. Приймак А. П. Рибінська, А. В. Танько, С. О. Шатрава, І. І. Яцків та ін. Ґрунтовний аналіз їхніх робіт дозволяє зробити висновок, що питання здійснення державної політики щодо запобігання корупційним ризикам у поліцейській діяльності висвітлено не у повній мірі. Основна увага приділена найбільш загальним або ж досить вузьким спрямуванням, а також фактично залишилися без розгляду особливості здійснення відповідної діяльності на сучасному етапі розвитку державотворення в умовах активного протікання євроінтеграційних процесів.

Метою статті є характеристика процесів формування та реалізації державної політики у сфері запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України в сучасних умовах державотворення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття державної антикорупційної політики та безпосередньо її складової – державної політики із запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції, не визначено у чинному законодавстві, зокрема у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 рр.». Водночас цим законодавчим актом зауважено, що відповідно до ст.ст. 5, 6 Конвенції ООН проти корупції держави-учасниці повинні розробляти і здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган [1; 2].

З огляду на це, незабаром прийнято Закон України «Про запобігання корупції», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Однак, насамперед, запроваджено ключову інституційну структуру – НАЗК як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Працівниками апарату агентства та його територіальних органів є державні службовці, інші працівники, які виконують функції з обслуговування.

Важливими суб'єктами формування та реалізації державної антикорупційної політики також є Національна рада з питань антикорупційної політики та Комітет Верховної Ради України з питань антикорупційної політики. Названі владні інститути вирізняються з-поміж інших тим, що безпосередньо приймають участь у формуванні та реалізації державної антикорупційної політики, тоді як вся система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – тільки в її реалізації за встановленими правилами і прописаними процедурами. За їхньою діяльністю здійснюється системний контроль з одночасним наданням належної консультативної та інформаційно-методичної допомоги [3].

У кінцевому підсумку, розгляд таких владних повноважень дає певне уявлення щодо сутності та змісту поняття «державної політики» як основоположних напрямів функціонування держави, які мають консолідований та узагальнений характер, слугують специфічним орієнтиром для реалізації компетенції органів публічної влади у певній сфері, де у нашому випадку мова йде про запобігання та протидію корупції. Водночас ця тематика потребує науково-теоретичного поглиблення, з метою вироблення конструктивного розуміння державної політики із запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції.

На переконання С. О. Кравченка, державна антикорупційна політика –інтегративна взаємодія визначених законодавством суб'єктів запобігання та протидії корупції, спрямована на детермінацію та впровадження інституціональних, структурно-функціональних і ресурсних засад, організаційних заходів щодо унеможливлення проявів корупції в системі публічного управління. Ефективною передумовою політики запобігання корупції є детермінація управлінської функції публічно-правового моніторингу діяльності органів у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю [4, с. 29-30]. Наведені твердження розвинуто та узагальнено в окремих наукових дослідженнях останніх років, серед яких праці Т. С. Гжибовської, М. В. Кікалшвілі, Т. В. Кустової, К. М. Наумчука, Н. Г. Поплевичевої та ін.

Усі сформовані положення державної антикорупційної політики прописуються в низці відповідних стратегічних планових документах, які мають силу законів з подальшим розкриттям у підзаконних актах для виконання компетентними органами публічної влади [5]. Вважаємо за доречне систематизувати і запропонувати класифікацію нормативних документів, які стосуються державної політики із запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції.

До першого рівня стратегічних планових документах входять ті, що мають основоположний та загальний характер, наприклад, Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, спрямована на впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Одним із її векторів є безпековий – забезпечення гарантій безпеки держави, бізнесу та громадян, захищеності інвестицій і приватної власності, зокрема через закріплення

визначальною основою чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях і забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції.

Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки, затверджена указом Президента України від 26.02.2016 № 68/2016, гарантувала створення сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Особливо зауважено, що такий розвиток за системної державної підтримки дає змогу залучати людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [6, с. 89-91]. Наведене дає можливість зробити висновок, що ефективне впровадження сучасної державної антикорупційної політики України розцінюється міжнародною та вітчизняною спільнотою як одна із найголовніших компонент розбудови демократичної держави та розвитку громадянського суспільства з дієвим публічним управлінням.

Другий рівень відповідних стратегічних планових документах уособлюють нормативно-правові акти, що стосуються базових питань реформування публічного управління в частині реалізації положень антикорупційної стратегії України. Звісно її основа вибудована з урахуванням Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» та Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2017 № 576-р. Значна увага приділена запобіганню корупції у діяльності органів влади, а також створення системи доброчесної та професійної публічної служби згідно з міжнародними стандартами і кращим світовим досвідом.

У питаннях запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади наголошено, що однією з основних проблем, пов'язаних з високим рівнем корупції в діяльності таких органів, є відсутність ефективно діючих відомчих антикорупційних програм. Визначені завдання у сфері запобігання корупції в публічному секторі детерміновані ще за багато років до прийняття зазначеної антикорупційної стратегії, що знайшло вираження в подальших юридичних документах. Так, ще у положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України від 22.07.1998 № 810/98, визначено, що варто розробити заходи щодо упередження корупційних дій та їхньої профілактики у сфері державної служби, вжити радикальних заходів для викорінення і запобігання проявам корупції, партійної та конфесійної прихильності.

Загалом реформа публічного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні трансформації у різних сферах державної політики. Окрім цього, у Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р, підкреслено, що дієва система такого управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності держави й передумовою європейської інтеграції. Високоякісна діяльність Кабінету Міністрів України щодо формування державної політики у різних сферах можлива за наявності професійної, результативної, ефективної та підзвітної системи центральних органів виконавчої влади.

Зниження значного адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та прогнозованості адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах. Ефективна система державного управління є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права та забезпечує здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та гарантування дисципліни на державній службі [7, с. 32]. Цей стратегічний напрям знайшов своє логічне розширення у межах Заходів щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р. Відповідні заходи прописані для конкретних суб'єктів владних повноважень, оформлених у передбачений План здійснення заходів щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади.

Оскільки Національна поліція входить до органів системи МВС України, тому нас у першу чергу цікавить саме це відомство. Зокрема основний акцент спрямовано на таке: 1) аналіз актів Кабінету Міністрів України, які регламентують діяльність МВС, та його нормативно-правових актів з метою виявлення в них можливих корупціогенних чинників; 2) залучення громадськості до здійснення антикорупційних заходів та моніторингу діяльності МВС, а також до запуску та моніторингу діяльності сервісних центрів нового зразка; 3) запровадження системного навчання працівників апарату, закладів, установ, організацій, що належать до сфери управління МВС, з питань, пов'язаних із запобіганням корупції; 4) запобігання проявам зловживання владою та службовим положенням під час складання іспитів на отримання посвідчень водія.

Означене розкриває лише незначну частину функціонування МВС України у цій сфері, тому варто виокремити наступний, третій, рівень аналізованих стратегічних планових документах, які більш суттєво виражають специфіку процесів формування та реалізації державної політики щодо запобігання корупції. Стратегією розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 №1023-р визначено, що сучасні виклики, зумовлені впливом комплексу соціальних, економічних, політичних, правових, психологічних та інших

чинників, вимагають системного реагування, адекватної трансформації сектору національної безпеки, зокрема органів системи МВС України.

Центральне місце на окресленому рівні нормативно-правових актів посідає Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2020-2022 роки, затверджена наказом МВС України від 31.01.2020 № 84, метою якої є удосконалення системи запобігання і протидії корупції у відомчому апараті, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління; забезпечення координації системи запобігання і протидії корупції в органах системи МВС України, зокрема Національній поліції; впровадження механізмів прозорості, доброчесності, зниження корупційних ризиків і підвищення рівня довіри до діяльності правоохоронних органів.

Насамкінець, четвертий рівень охоплює юридичну стратегічну документацію, яка має спеціалізований характер, адже безпосередньо окреслює питання запобігання корупції в Національній поліції. Доречно зауважити, що всі розкриті вище рівні взаємопов'язані, доповнюють та розширюють відповідні форми, методи й адміністративно-правові засоби з метою створення сприятливого середовища, що суттєво знижує ризики вчинення корупційного правопорушення в службовій діяльності. На сьогодні певну основу утворює Антикорупційна програма Національної поліції України на 2019-2021 роки, затверджена наказом голови Національної поліції України від 20.03.2019 № 246, та низка супутніх відомчих нормативно-правових актів, які розширюють та конкретизують сукупність відповідних планових антикорупційних заходів, здійснюваних за чітко визначеними процедурами.

Висновок. Державна політика із запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України є однією із головних складових державної антикорупційної політики України. Вона виражає основоположні напрями функціонування держави, які мають консолідований та узагальнений характер, слугують своєрідним орієнтиром для реалізації компетенції суб'єктів владних повноважень у сфері попередження, запобігання, припинення корупційних правопорушень та притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Окрім іншого, вона транслюється у безперервному та логічному зв'язку з державною антикорупційною політикою України, а також на виконання національних стратегій розвитку демократизації країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 № 265р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (дата звернення: 25.08.2021).
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: підпис. 31 жовтня 2003р., ратифікована Україною 18 жовт. 2006 р. *Відом. Верхов. Ради України*. 2007. № 49. С. 2048.
3. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011> (дата звернення: 25.08.2021).
4. Кравченко С. О. Підходи до розуміння антикорупційної політики в публічному управлінні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68), № 2. С. 28-33.
5. Заброда Д. Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 98-105.
6. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. Київ, 2016. 524 с.
7. Соловйов В. М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ, 2012. 508 с.

REFERENCES:

1. Pro zatverdzhennya Derzhavnoyi prohramy shchodo realizatsiyi zasad derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky v Ukraini (Antykoruptsiynoyi stratehiyi) na 2015-2017 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.04.2015 № 265r [«On Approval of the State Program on Implementation of the Principles of State Anti-Corruption Policy in Ukraine (Anti-Corruption Strategy) for 2015-2017» Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 29.04.2015 No. 265p]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF> (accessed: 25.08.2021). [in Ukrainian].
2. Konventsiya Orhanizatsiyi Ob'yednanykh Natsiy proty koruptsiyi [United Nations Convention against Corruption]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 49/2048. [in Ukrainian].
3. Pro Natsional'nu antykoruptsiynu stratehiyu na 2011-2015 roky: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 21.10.2011 № 1001/2011 [«On the National Anti-Corruption Strategy 2011-2015» Presidential Decree No. 1001/2011 of October 21, 2011]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011> (accessed: 25.08.2021). [in Ukrainian].
4. Kravchenko, S. (2018). Pidkhody do rozuminnya antykoruptsiynoyi polityky v publichnomu upravlinni. Vcheni zapysky Tavriys'koho natsional'noho universytetu imeni V. I. Vernads'koho. Seriya : Derzhavne upravlinnya – Notes of the Taurida VI Vernadsky National University. Series: Public Administration, 2, 28-33. [in Ukrainian].
5. Zbroda, D. (2012). Ponyattya derzhavnoyi antykoruptsiynoyi polityky. Pravo i Bezpeka – Law and

Security, 2, 98-105. [in Ukrainian].

6. Kovbasyuk, Yu., & Fedorenko, V. (2016). Derzhavna antykoruptsiyna polityka i zapobihannya ta protydiya koruptsiyi na publichniy sluzhbi v orhanakh derzhavnoyi vlady i orhanakh mistsevoho samovryaduvannya: monohrafiya. Kyiv. [in Ukrainian].

7. Solovyov, V. (2012). Zapobihannya i protydiya koruptsiyi v derzhavnomu upravlinni Ukrayiny: monohrafiya. Kyiv. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 18.10.2021

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-63-74

Омельченко Андрій Володимирович,
доктор юридичних наук, професор, завідувач
кафедри цивільного та трудового права
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»
e-mail: a.omelchenko@i.ua
<https://orcid.org/0000-0002-8407-8555>

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОТРИМАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

В даній науковій статті розглянуто правові засади отримання та використання міжнародної технічної допомоги в Україні, а також її оподаткування та митного регулювання. Визначено, що міжнародна технічна допомога є одним із видів зовнішньої економічної допомоги, що надходить в Україну від зарубіжних донорів - іноземних держав та міжнародних організацій.

Систему суб'єктів правовідносин у сфері залучення та використання іноземних інвестицій складають такі суб'єкти: бенефіціар, виконавець, відповідальна особа, партнер з розвитку, інститути громадянського суспільства, координатор проекту (програми), реципієнт, субпідрядник.

Процедура залучення міжнародної технічної допомоги полягає в наступному: 1. Міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим подають до Секретаріату Кабінету Міністрів України запити для залучення міжнародної технічної допомоги; 2. Секретаріат Кабінету Міністрів України аналізує подані запити на відповідність завданням та заходам; 3. Бенефіціар або потенційний реципієнт у разі надходження від партнера з розвитку пропозицій щодо започаткування проекту (програми) інформує про це Секретаріат Кабінету Міністрів України, оформляє запит до партнера з розвитку згідно з його вимогами і копію запиту подає до Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Важливою підставою для можливості реалізації проектів (програм) міжнародної технічної допомоги є акредитація їх виконавців (юридичних осіб - нерезидентів).

Звільнення від оподаткування міжнародної технічної допомоги стосується також акцизного податку. Звільняється від оподаткування міжнародна технічна допомога, що надходить в рамках ініціативи країн Великої вісімки «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення».

Важливим джерелом нормативно-правового регулювання міжнародної технічної допомоги є міжнародні договори.

Виходячи із аналізу законодавства України, практики залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в Україні можливо прийти до висновку про необхідність прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу».

Ключові слова: міжнародна правова допомога, правове регулювання, бенефіціар, реципієнт, донор.

Omelchenko A. LEGAL BASES OF RECEIVING AND USING INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE IN UKRAINE

This scientific article considers the legal basis for obtaining and using international technical assistance in Ukraine, as well as its taxation and customs regulation. It is determined that international technical assistance is one of the types of foreign economic assistance coming to Ukraine from foreign donors - foreign countries and international organizations.

The system of subjects of legal relations in the field of attraction and use of foreign investments consists of the following subjects: beneficiary, executor, responsible person, development partner, civil society institutions, project coordinator (program), recipient, subcontractor.

The procedure for attracting international technical assistance is as follows: 1. Ministries, other central and local executive bodies, the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea shall submit requests to the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine for attracting international technical assistance; 2. The Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine analyzes the submitted requests for compliance with tasks and measures; 3. The beneficiary or potential recipient in case of receipt of proposals from the development partner to initiate a project (program) informs the Secretariat of the Cabinet of

Ministers of Ukraine, makes a request to the development partner in accordance with its requirements and submits a copy to the Secretariat of the Cabinet of Ministers.

An important basis for the possibility of implementing projects (programs) of international technical assistance is the accreditation of their executors (legal entities - non-residents).

Exemption from taxation of international technical assistance also applies to excise tax. International technical assistance from the G8 Global Partnership against Proliferation of Weapons and Materials of Mass Destruction is exempt from taxation.

International agreements are an important source of legal regulation of international technical assistance.

Based on the analysis of the legislation of Ukraine, the practice of attracting, using and monitoring international technical assistance in Ukraine, it is possible to conclude that it is necessary to adopt the Law of Ukraine "On International Technical Assistance".

Key words: international legal aid, legal regulation, beneficiary, recipient, donor.

Постановка проблеми. Серед некомерційних (неприбуткових) видів міжнародного економічного співробітництва особливе місце займає міжнародна технічна допомога. Міжнародна технічна допомога є одним із видів зовнішньої економічної допомоги, що надходить в Україну від зарубіжних донорів - іноземних держав та міжнародних організацій. Важливість напрямів використання такої допомоги (наприклад ліквідація наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, тощо), активність зарубіжних донорських організацій у розбудові громадянського суспільства в Україні, обсяги міжнародної технічної допомоги, політичний та соціально-економічний ефект від її надання свідчать про актуальність дослідження правових аспектів використання такої допомоги.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми правового регулювання отримання та використання міжнародної технічної допомоги розглядали у своїх працях В. Б. Авер'янов, О. Д. Крупчан, В.Ф. Опришко, Ю. С. Шемшученко, О. М. Вінник, В. В. Поєдинок, Н. О. Саніахметова, В. С. Щербина, О.Х.Юлдашев та інші. Разом з тим, потребує подальшої розробки питання адміністративно-правових засад залучення, використання, моніторингу міжнародної технічної допомоги в Україні як одного із видів міжнародної економічної допомоги.

Метою статті є дослідження адміністративно-правових засад отримання та використання міжнародної технічної допомоги в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сьогодні, відносини, що виникають у сфері залучення, використання та надання міжнародної технічної допомоги, регулюються Конституцією України [1], Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [2], Бюджетним кодексом України [3], Податковим кодексом України [4], Митним кодексом України [5], іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами України.

Нормативно-правовими актами України, що безпосередньо регулюють правовідносини у зазначеній сфері є Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 [6] та Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги [7], до якої Україна приєдналася згідно Указу Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325/2007.

Зупинимось на характеристиці правових засад отримання та використання міжнародної технічної допомоги в Україні, а також її оподаткування та митного регулювання.

Основним нормативно-правовим актом у сфері правового регулювання міжнародної технічної допомоги є Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153 (далі – Порядок).

Зазначений Порядок визначає процедуру залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, в тому числі державної реєстрації, моніторингу проектів (програм), акредитації виконавців (юридичних осіб - нерезидентів), реєстрації представництва донорської установи в Україні.

При цьому його дія не поширюється на проекти (програми), які фінансуються Агентством США з міжнародного розвитку відповідно до пункту (с) статті 7 Угоди про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння більш прозорим та підзвітним процесам врядування за широкої участі громадян (Угода АМР США № 121-0001-АА) від 17.09.2014 р. [8] та пункту (с) статті 7 Угоди про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння стійкому економічному розвитку на широкій суспільній основі як засобу забезпечення сталого демократії в Україні (Угода АМР США № 121-0002-АА) від 17.09.2014 р. [9] в частині визначення бенефіціара та його участі в процесі залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги. Дія цього Порядку не поширюється на проекти (програми), які спрямовані на підтримку розвитку інститутів громадянського суспільства, в частині визначення бенефіціара та його участі в процесі залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, а також на проекти (програми), які фінансуються Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) відповідно до Угоди між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус Представництва НАТО в Україні від 22.09.2015 р. [10].

Міжнародна технічна допомога визначається як фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються партнерами з розвитку на безоплатній та безповоротній основі з метою підтримки України. Міжнародна технічна допомога може залучатись у вигляді: будь-якого

майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввозиться або набувається в Україні; робіт і послуг; прав інтелектуальної власності; фінансових ресурсів (грантів) у національній чи іноземній валюті; інших ресурсів, не заборонених законодавством, у тому числі стипендій [6].

Систему суб'єктів правовідносин у сфері залучення та використання іноземних інвестицій складають такі суб'єкти:

бенефіціар - центральний орган виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласна, Київська, Севастопольська міська держадміністрація, до компетенції яких належить формування та/або реалізація державної політики у відповідній галузі чи регіоні, де передбачається впровадження проекту (програми), що заінтересована в результатах виконання проекту (програми), виконавчий орган місцевого самоврядування, юрисдикція якого поширюється на територію реалізації проекту (програми), Секретаріат Кабінету Міністрів України, Офіс Президента України, комітети та Апарат Верховної Ради України, Національний банк, Верховний Суд, вищі спеціалізовані суди, Національне антикорупційне бюро, Рахункова палата, інші державні органи;

виконавець - будь-яка особа (резидент або нерезидент), що має письмову угоду з партнером з розвитку або уповноваженою партнером з розвитку особою та забезпечує реалізацію проекту (програми), у тому числі на платній основі;

відповідальна особа - фізична особа, яка призначена реципієнтом (бенефіціаром) для організації робіт, пов'язаних з реалізацією проекту (програми), та яка безпосередньо готує звіти для подання Секретаріатові Кабінету Міністрів України;

партнер з розвитку - іноземна держава, уряд та уповноважені урядом іноземної держави органи або організації, іноземний муніципальний орган або міжнародна організація, що надають міжнародну технічну допомогу відповідно до міжнародних договорів України;

інститути громадянського суспільства - громадські об'єднання, релігійні, благодійні організації, творчі спілки, професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання, недержавні засоби масової інформації, легалізовані відповідно до законодавства України;

координатор проекту (програми) - заступник керівника бенефіціара або керівник структурного підрозділу бенефіціара, який уповноважений керівником бенефіціара забезпечувати нагляд за реалізацією проекту (програми), підготовку результатів поточного та/або заключного моніторингу та подання їх Секретаріатові Кабінету Міністрів України;

реципієнт - резидент (фізична або юридична особа), який безпосередньо одержує міжнародну технічну допомогу згідно з проектом (програмою);

субпідрядник - будь-яка особа (резидент або нерезидент), що має письмову угоду з виконавцем або реципієнтом, забезпечує реалізацію проекту (програми) в частині або в цілому та проводить процедури закупівлі за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги в рамках проекту (програми) [6].

Процедура залучення міжнародної технічної допомоги полягає в наступному:

1. Міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим подають до Секретаріату Кабінету Міністрів України запити для залучення міжнародної технічної допомоги.

2. Секретаріат Кабінету Міністрів України аналізує подані запити на відповідність завданням та заходам, визначеним у Програмі діяльності Кабінету Міністрів, Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Цілях сталого розвитку, схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1, регіональних стратегіях розвитку, інших стратегіях та узгоджує з партнерами з розвитку стратегічні програми на основі цих запитів. У разі потреби Секретаріат Кабінету Міністрів України ініціює утворення робочих груп у складі представників заінтересованих державних органів, бенефіціарів та партнерів з розвитку для проведення експертизи, оцінки та погодження зазначених запитів та інших питань, пов'язаних із залученням та використанням міжнародної технічної допомоги.

3. Бенефіціар або потенційний реципієнт у разі надходження від партнера з розвитку пропозицій щодо започаткування проекту (програми) інформує про це Секретаріат Кабінету Міністрів України, оформляє запит до партнера з розвитку згідно з його вимогами і копію запиту подає до Секретаріату Кабінету Міністрів України. Для проектів (програм), у яких бенефіціар одночасно виконуватиме функції реципієнта (бенефіціар/реципієнт), план закупівлі товарів, робіт і послуг, що придбаваються за кошти міжнародної технічної допомоги узгоджується із бенефіціаром/реципієнтом. Партнер з розвитку або виконавець надсилає план закупівлі бенефіціару/реципієнту та в копії Секретаріату Кабінету Міністрів України [6].

Важливим етапом після ініціювання та погодження пропозицій щодо започаткування проекту (програми) міжнародної технічної допомоги є обов'язкова державна реєстрація проектів (програм).

Державна реєстрація проектів (програм) є підставою для акредитації їх виконавців, а також реалізації права на одержання відповідних пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством та міжнародними договорами України. Державна реєстрація проектів (програм) провадиться Секретаріатом Кабінету Міністрів України. Для державної реєстрації проектів (програм) реципієнт (реципієнти) та партнер з

розвитку або уповноважена партнером з розвитку особа подають до Секретаріату Кабінету Міністрів України в електронному та паперовому вигляді відповідні документи. Секретаріат Кабінету Міністрів України розглядає подані усіма заявниками проекту (програми) документи і приймає рішення щодо проведення державної реєстрації проекту (програми). У державній реєстрації проектів (програм) може бути відмовлено в разі: невідповідності поданих заявником документів вимогам Порядку; невідповідності проекту (програми) узгодженій з партнером з розвитку стратегічній або щорічній програмі; завершення строку реалізації проекту (програми); виявлення в поданих документах недостовірної інформації [6].

Державна реєстрація проекту (програми) підтверджується реєстраційною карткою проекту (програми). Одночасно з видачею реєстраційної картки проекту (програми) робиться відповідний запис у реєстрі проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, та розміщується план закупівлі на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади (крім інформації, що становить комерційну таємницю). Бенефіціар у місячний строк після отримання від Секретаріату Кабінету Міністрів України копії реєстраційної картки проекту (програми) приймає рішення про організацію роботи з нагляду за його реалізацією, визначає координатора проекту (програми) та надсилає копію відповідного рішення Секретаріату Кабінету Міністрів України [6].

Проекти (програми) підлягають перереєстрації у разі зміни партнера з розвитку, виконавців, реципієнтів, бенефіціара, їх найменування, назви, цілей, змісту, кошторисної вартості, строків виконання проекту (програми), подання плану закупівлі. Секретаріат Кабінету Міністрів України анулює рішення про державну реєстрацію проекту (програми) у разі: відмови партнерів з розвитку, виконавців або реципієнтів від його (її) реалізації; неможливості усунення реципієнтом виявлених порушень щодо нецільового використання міжнародної технічної допомоги та/або виконавцем виявлених порушень щодо неналежної реалізації проекту (програми) у визначені бенефіціаром строки; неможливості усунення реципієнтом виявлених порушень щодо нецільового використання міжнародної технічної допомоги та/або виконавцем виявлених порушень щодо неналежної реалізації проекту (програми), що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку відповідно до пункту (с) статті 7 Угоди про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння більш прозорим та підзвітним процесам врядування за широкої участі громадян та пункту (с) статті 7 Угоди про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння стійкому економічному розвитку на широкій суспільній основі як засобу забезпечення сталості демократії в Україні, у визначені Секретаріатом Кабінету Міністрів України строки; неможливості усунення реципієнтом виявлених порушень щодо нецільового використання міжнародної технічної допомоги та/або виконавцем виявлених порушень щодо неналежної реалізації проекту (програми), який спрямований на підтримку розвитку інститутів громадянського суспільства, у визначені Секретаріатом Кабінету Міністрів України строки [6].

Важливою підставою для можливості реалізації проектів (програм) міжнародної технічної допомоги є акредитація їх виконавців (юридичних осіб - нерезидентів).

Як вже зазначалося, підставою для такої акредитації, а також реалізації права на одержання відповідних пільг, привілеїв, імунітетів, передбачених законодавством та міжнародними договорами України є державна реєстрація проектів (програм) міжнародної технічної допомоги. Для акредитації виконавців (юридичних осіб - нерезидентів) до Секретаріату Кабінету Міністрів України подаються встановлені законодавством документи. Секретаріат Кабінету Міністрів України приймає рішення щодо акредитації виконавця (юридичної особи - нерезидента), яка підтверджується відповідним свідоцтвом. В акредитації може бути відмовлено у разі невідповідності поданих документів вимогам законодавства; виявлення у поданих документах недостовірної інформації [6].

Свідоцтво про акредитацію виконавця (юридичної особи - нерезидента) проекту (програми) міжнародної технічної допомоги видається на строк дії договору (контракту) або проекту (програми). Зазначене свідоцтво є підтвердженням статусу виконавця (юридичної особи - нерезидента) як такого, що забезпечує реалізацію проекту (програми) відповідно до положень міжнародного договору України; підставою для звернення в установленому порядку щодо виготовлення спеціальних печаток і штампів виконавця, відкриття відповідних спеціальних рахунків в банках, відомості про які внесено до Державного реєстру банків, що використовуються для впровадження проектів (програм), одержання спеціальних службових карток і номерних знаків транспортних засобів для виконавців та їх іноземних працівників, інших спрямованих на реалізацію проекту (програми) дій, передбачених законодавством [6].

Секретаріат Кабінету Міністрів України має право анулювати рішення про акредитацію виконавця (юридичної особи - нерезидента) у разі офіційного звернення виконавця (юридичної особи - нерезидента) щодо анулювання рішення про акредитацію; припинення дії контракту на виконання проекту (програми); анулювання рішення про державну реєстрацію проекту (програми) [6].

Для того, щоб проект (програма) не втратили статус проекту (програми) міжнародної технічної допомоги, реципієнти неухильно мають забезпечувати цільове використання міжнародної технічної допомоги під час реалізації таких проектів (програм).

Так, реципієнт забезпечує своєчасне зарахування на баланс матеріальних цінностей, що надійшли в рамках проектів (програм) та оприлюднення на власному веб-сайті або у засобах масової інформації

відомостей про отримання будь-якого майна, необхідного для забезпечення виконання завдань проектів (програм), яке ввезено або придбано на митній території України; укладення грантової угоди. Реципієнт веде облік використаних коштів, які надаються в рамках міжнародної технічної допомоги у вигляді фінансових ресурсів (грантів), а бенефіціар за результатами моніторингу здійснює нагляд за цільовим використанням міжнародної технічної допомоги [6].

Окремим напрямом у врегулюванні процесів залучення та використання міжнародної технічної допомоги є реєстрація представництв донорських установ в Україні, утворення яких передбачено міжнародним договором України. Така реєстрація провадиться Секретаріатом Кабінету Міністрів України у порядку, визначеному Постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 153.

В законодавстві врегульовані питання моніторингу проектів (програм) міжнародної технічної допомоги.

Такий моніторинг проводиться Секретаріатом Кабінету Міністрів України разом з бенефіціаром та уповноваженими представниками партнера з розвитку (за згодою) під час реалізації проекту (програми) (поточний моніторинг) і на заключному етапі реалізації (заключний моніторинг). Неподання реципієнтом бенефіціарові або бенефіціаром до Секретаріату Кабінету Міністрів України документів для здійснення моніторингу вважається рівнозначним незадовільному впровадженню проекту (програми). Секретаріат Кабінету Міністрів України інформує партнера з розвитку про незадовільне впровадження таких проектів (програм) та порушує перед партнером з розвитку питання щодо зупинення їх реалізації до отримання Секретаріатом Кабінету Міністрів України необхідних документів [6].

Секретаріат Кабінету Міністрів України готує щороку узагальнену інформацію про міжнародну технічну допомогу, що надається Україні, підготовлену за результатами моніторингу проектів (програм) разом з відповідними висновками, рекомендаціями та заходами щодо подальшого процесу залучення та використання міжнародної технічної допомоги та розміщує на Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади. Для підготовки узагальненої інформації Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає до партнерів з розвитку запити щодо надання виконавцями звітної інформації про результати реалізації проектів (програм) [6].

Координація міжнародної технічної допомоги здійснюється відповідно до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги [7], до якої Україна приєдналася згідно з Указом Президента України від 19 квітня 2007 р. № 325, виходячи з принципів спільної підзвітності та відповідальності партнерів з розвитку та країн-партнерів за результати надання допомоги.

Так, координація міжнародної технічної допомоги проводиться з метою удосконалення процесів планування, залучення, моніторингу та використання допомоги шляхом проведення відкритого діалогу та спільних зустрічей представників партнерів з розвитку та бенефіціарів. Система координації складається із трьох взаємозалежних рівнів: форуму «Партнерство з розвитку», стратегічної платформи, секторальних (міжсекторальних) робочих груп [6].

Форум «Партнерство з розвитку» проводиться під головуванням Прем'єр-міністра України або уповноваженого члена Кабінету Міністрів України з метою представлення керівникам дипломатичних представництв партнерів з розвитку в Україні Програми діяльності Кабінету Міністрів України, обговорення процесу проведення реформ в Україні, а також визначення спільних стратегічних пріоритетів співробітництва та потреб у залученні міжнародної технічної допомоги. Стратегічна платформа проводиться під співголокуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України або уповноваженої особи Секретаріату Кабінету Міністрів України та представників керівного складу партнерів з розвитку з метою обговорення заходів, спрямованих на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Цілей сталого розвитку, схвалених резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1, та для забезпечення їх узгодження із цілями та напрямками надання міжнародної технічної допомоги з боку партнерів з розвитку. Секторальні (міжсекторальні) робочі групи утворюються за погодженням із Секретаріатом Кабінету Міністрів України з метою проведення регулярного діалогу з партнерами з розвитку для представлення пріоритетів та результатів здійснення заходів, спрямованих на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та проведення реформ у відповідних напрямках державної політики, узгодження з партнерами з розвитку спільних напрямів співробітництва в рамках діючих проектів (програм) у відповідному напрямі, а також обговорення та узгодження напрямів співробітництва в ході підготовки майбутніх проектів (програм) [6].

Співголовами секторальних (міжсекторальних) робочих груп є керівники або заступники керівників органів державної влади відповідно до тематики робочої групи, уповноважені особи Секретаріату Кабінету Міністрів України та представники партнерів з розвитку. Організацію і проведення засідань секторальних (міжсекторальних) робочих груп забезпечує орган державної влади відповідно до тематики робочої групи спільно з партнерами з розвитку (за згодою). Засідання секторальних (міжсекторальних) робочих груп проводяться за участю представників Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів державної влади. У разі потреби у складі секторальних (міжсекторальних) робочих груп можуть утворюватися підгрупи для співробітництва за окремими напрямками. Орган державної влади відповідно до тематики робочої групи у

разі потреби розробляє та затверджує порядок роботи секторальної (міжсекторальної) робочої групи, підгруп у складі такої групи [6].

Як вже зазначалося вище важливим нормативно-правовим документом у сфері регулювання міжнародної технічної допомоги є Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (далі – Декларація).

В рамках Декларації сторони (як країни-донори та міжнародні організації, так і країни-реципієнти) взяли на себе зобов'язання щодо спрямування взаємних зусиль в наступних основних напрямках:

1) підвищення ефективності зовнішньої допомоги за рахунок гармонізації та узгодження результатів, взаємної звітності;

2) планування бюджету, уникнення дублювання заходів;

3) визначення критеріїв, стандартів виконання та підзвітності;

4) боротьба з корупцією та відсутністю прозорості в реалізації проектів зовнішньої допомоги;

5) уточнення показників ефективності, графіків та цілей надання зовнішньої допомоги.

Сторони Декларації зобов'язуються вжити конкретних та ефективних заходів, спрямованих на вирішення таких проблемних питань у сфері зовнішньої допомоги:

- недостатньої розвиненості системи закладів, що спрямовані на забезпечення розробки й виконання національних стратегій розвитку, орієнтованих на досягнення конкретних результатів, у країнах-партнерах;

- неспроможності забезпечити більш передбачувані та довгострокові зобов'язання стосовно надання донорської допомоги країнам-партнерам;

- недостатнього рівня делегування повноважень персоналу представництв країн-донорів і недостатньої уваги стимулюючим факторам, що можуть забезпечити налагодження партнерських відносин між країнами-донорами та країнами-партнерами;

- недостатнього рівня інтеграції глобальних програм й ініціатив до внутрішніх стратегій з розвитку країн-партнерів;

- корупції й відсутності прозорості, що підривають суспільну підтримку, перешкоджають ефективній мобілізації й розподілу ресурсів, а також зменшують частку ресурсів на здійснення діяльності, яка є надзвичайно важливою для викорінення бідності й забезпечення стійкого економічного зростання. Існування корупції не дає змоги країнам-донорам покладатися на відповідні національні системи країн-партнерів [7].

У Декларації визначені такі заходи стосовно підвищення ефективності зовнішньої допомоги:

- вироблення більш чітких національних стратегій розвитку країн-партнерів та забезпечення їхньої реалізації, а також посилення відповідних рамок діяльності (наприклад, планування, бюджету й оцінки виконання);

- поліпшення узгодження зовнішньої допомоги з пріоритетами, системами та процедурами країни партнера й стимулювання зміцнення їхнього потенціалу;

- підвищення рівня відповідної підзвітності країн-донорів і країн-партнерів перед своїми громадянами й парламентами для розробки політичних курсів, стратегій та забезпечення їхнього виконання;

- уникнення дублювання заходів і забезпечення більш раціональної донорської діяльності для максимального підвищення її економічної ефективності;

- реформування та спрощення стратегій і процедур країн-донорів для заохочення спільної роботи й прогресивного узгодження з пріоритетами, системами й процедурами країн-партнерів;

- визначення критеріїв, стандартів виконання та підзвітності для національних систем країн-партнерів у сфері державного фінансового управління, системі закупівель, фідучіарних гарантій і природоохоронних оцінок відповідно до широкотовизнаних успішних практик, а також забезпечення їхнього швидкого й широкого застосування [7].

В Декларації визначаються такі завдання партнерства учасників:

- причетність (країни-партнери повинні здійснювати ефективне керівництво шляхом розробки політики й стратегії з розвитку й координації своєї діяльності, спрямованої на такий розвиток);

- узгодження (усебічна допомога, надавана донорами, повинна ґрунтуватися на національних стратегіях розвитку, діяльності відповідних закладів та процедурах країни партнера; діяльність країн-донорів на більш узгодженій і прозорій основі з підвищеною колективною ефективністю);

- управління, орієнтоване на результати (управління ресурсами й удосконалення процесу прийняття рішень, орієнтованого на результати);

- спільна відповідальність (донори та партнери є підзвітними стосовно результатів наданої допомоги розвитку) [7].

Важливими є питання оподаткування та митного регулювання міжнародної технічної допомоги.

Так, у разі виникнення необхідності в реалізації права на податкові пільги, передбачені законодавством та міжнародними договорами України, Секретаріат Кабінету Міністрів України надсилає ДПС та Держмитслужбі копію реєстраційної картки проекту (програми) та копію плану закупівлі в електронному вигляді з метою інформування про наявність податкових пільг, передбачених законодавством та міжнародними договорами України в рамках реалізації проектів (програм). Секретаріат Кабінету

Міністрів України невідкладно надсилає ДМС інформацію про анулювання рішення про реєстрацію проектів (програму) [6].

Виконавець та субпідрядник, що реалізують право на податкові пільги, передбачені законодавством та міжнародними договорами України (крім договорів, пов'язаних із виконанням робіт з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему), щомісяця подає в письмовому та електронному вигляді органіві ДПС, в якому перебуває на обліку як платник податків, відповідне інформаційне підтвердження. У разі коли виконавцем є юридична особа - нерезидент, що не перебуває на обліку як платник податків, інформаційне підтвердження подається в письмовому та електронному вигляді органіві ДПС за адресою акредитації такої особи на території України та в копії Секретаріату Кабінету Міністрів України. Реципієнт, що реалізує право на податкові пільги в рамках проведення операцій, пов'язаних із виконанням робіт з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, щомісяця подає в письмовому та електронному вигляді органіві ДПС, в якому перебуває на обліку як платник податків, відповідне інформаційне підтвердження [6].

Відповідно до п. 142.3. Податкового кодексу України звільняється від оподаткування прибуток підприємств, отриманий за рахунок міжнародної технічної допомоги або за рахунок коштів, які передбачаються в державному бюджеті як внесок України до Чорнобильського фонду «Укриття» для реалізації міжнародної програми - Плану здійснення заходів на об'єкті «Укриття» відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні, для подальшої експлуатації, підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС. У разі порушення вимог щодо цільового використання вивільнених від оподаткування коштів платник податку зобов'язаний збільшити податкові зобов'язання з цього податку за результатами податкового (звітного) періоду, на який припадає таке порушення, а також сплатити пеню, нараховану відповідно до Податкового кодексу України [4].

Щодо сплати податку на додану вартість слід зазначити, що згідно із п. 180.4. Податкового кодексу України не є платниками податку на додану вартість особи - нерезиденти, які надають послуги з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, що надається на безоплатній та безповоротній основі, відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні та Угоди про грант (Проекту ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку як Розпорядником коштів, наданих згідно з Грантом з Рахунка ядерної безпеки, Урядом України та Чорнобильською атомною електростанцією. Положення ст. 208 Податкового кодексу України щодо оподаткування податком на додану вартість послуг, що постачаються нерезидентами, місце постачання яких розташоване на митній території України, не поширюються на постачання особою - нерезидентом, яку не зареєстровано як платника податку, послуг з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, фінансування яких здійснюється за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, що надається на безоплатній та безповоротній основі, відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку стосовно діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні та Угоди про грант (Проекту ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку як Розпорядником коштів, наданих згідно з Грантом з Рахунка ядерної безпеки, Урядом України та Чорнобильською атомною електростанцією [4].

Відповідно до п. 197.11. Податкового кодексу України звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції із постачання товарів та послуг на митній території України та ввезення на митну територію України товарів як міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана у встановленому законодавством порядку; постачання товарів та послуг на митній території України та ввезення на митну територію України товарів, що фінансуються за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана у встановленому законодавством порядку; ввезення на митну територію України майна як гуманітарної допомоги, наданої згідно з нормами Закону України «Про гуманітарну допомогу» [4].

Особливості оподаткування податком на додану вартість операцій, пов'язаних із виконанням робіт з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему визначаються у ст. 211 Податкового кодексу України.

Так, на період виконання робіт з підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, які виконуються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, що надається на безоплатній та безповоротній основі, або за рахунок коштів, які передбачаються в Державному бюджеті України як внесок України до Чорнобильського фонду «Укриття» для виконання міжнародної програми - Плану здійснення заходів на

об'єкти «Укриття» відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та Європейським банком реконструкції та розвитку щодо діяльності Чорнобильського фонду «Укриття» в Україні та Угоди про грант (проект ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку, Урядом України і Чорнобильською атомною електростанцією: звільняються від оподаткування операції з імпорту товарів (сировини, матеріалів, устаткування та обладнання); оподатковуються за нульовою ставкою операції з постачання товарів (сировини, матеріалів, устаткування та обладнання), виконання робіт та постачання послуг на митній території України, що здійснюються в рамках міжнародної технічної допомоги. Суми податку, сплачені платником податку - виконавцем робіт, послуг за контрактом, укладеним з особою-нерезидентом, яка уклала контракт з реципієнтом, відшкодовуються з бюджету протягом місяця, що настає після місяця, в якому подається податкова декларація, за умови наявності належним чином оформлених документів та підтвердження їх матеріалами документальної перевірки [4].

Звільнення від оподаткування міжнародної технічної допомоги стосується також акцизного податку.

Так, відповідно до п. 213.3.9. Податкового кодексу України до операцій з підакцизними товарами, які звільняються від оподаткування, відноситься ввезення на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (крім алкогольних напоїв і тютюнових виробів) як міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, або як гуманітарної допомоги, наданої згідно з нормами Закону України «Про гуманітарну допомогу» [4].

Звільняється від оподаткування міжнародна технічна допомога, що надходить в рамках ініціативи країн Великої вісімки «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення».

Так, відповідно до п. 28 розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України тимчасово, на період реалізації проектів (програм) за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до ініціативи країн Великої вісімки «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення», звільняються від оподаткування податком на додану вартість операції з: ввезення на митну територію України товарів у митному режимі імпорту, що не виробляються в Україні, визначених підпунктом 11 пункту 4 розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України. Перелік та порядок ввезення таких товарів визначаються Кабінетом Міністрів України. У разі нецільового використання зазначених товарів платник податку збільшує податкові зобов'язання за результатами податкового періоду, на який припадає таке порушення, на суму податку на додану вартість, що мала бути сплачена в момент імпорту таких товарів, а також зобов'язаний сплатити пеню; постачання на митній території України товарів (крім підакцизних товарів і товарів груп 1-24 згідно з УКТ ЗЕД) та надання послуг, якщо такі товари/послуги оплачуються за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до ініціативи країн Великої вісімки «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення». Перелік товарів/послуг та порядок здійснення таких операцій визначаються Кабінетом Міністрів України. У разі порушення встановлених вимог платник податку, який фактично скористався правом на податкову пільгу, вважається таким, що умисно ухиляється від оподаткування, і до такого платника застосовуються штрафні (фінансові) санкції [4].

Митний режим використання міжнародної технічної допомоги визначається Митним кодексом України.

Так, відповідно до ст. 282 Митного кодексу України у випадках, встановлених цим Кодексом та іншими законами з питань оподаткування, при ввезенні на митну територію України або вивезенні за її межі від оподаткування митом звільняються товари, що ввозяться на митну територію України в рамках міжнародної технічної допомоги відповідно до міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; на період виконання робіт щодо підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему - товари (сировина, матеріали, устаткування та обладнання), що надходять в Україну в рамках міжнародної технічної допомоги, яка надається на безоплатній та безповоротній основі для подальшої експлуатації, підготовки до зняття і зняття енергоблоків Чорнобильської АЕС з експлуатації, перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему та забезпечення соціального захисту персоналу Чорнобильської АЕС [5].

Згідно із п. 4 Розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України тимчасово звільняються від оподаткування ввізним митом при ввезенні на митну територію України та розміщенні в митний режим імпорту на період реалізації проектів (програм) за рахунок міжнародної технічної допомоги, яка надається відповідно до ініціативи країн Великої вісімки «Глобальне партнерство проти розповсюдження зброї та матеріалів масового знищення», - товари (крім підакцизних товарів і товарів груп 1-24 згідно з УКТ ЗЕД), що не виробляються в Україні та ввозяться на митну територію України у рамках реалізації зазначених проектів (програм). Перелік та порядок ввезення таких товарів визначаються Кабінетом Міністрів України [5].

Важливим джерелом нормативно-правового регулювання міжнародної технічної допомоги є міжнародні договори. Зупинимося на огляді таких договорів із окремими країнами, які є основними донорами України.

Так, урядова допомога США в Україні надається на підставі рамкових угод між Урядом України та Урядом США щодо техніко-економічного співробітництва, а саме:

- Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про гуманітарне і техніко-економічне співробітництво від 07.05.1992;

- Угоди між Україною і Сполученими Штатами Америки щодо надання допомоги Україні в ліквідації стратегічної ядерної зброї, а також запобігання розповсюдженню зброї масового знищення від 25.10.1993;

- Угоди між Урядом України і Урядом Сполучених Штатів Америки про здійснення Програми Корпусу Миру США в Україні від 06.05.1992.

Правовою основою співробітництва України з Федеративною Республікою Німеччина є:

- Рамкова Угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про консультування і технічне співробітництво від 29.05.1996;

- Угода (у формі обміну нотами) між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про створення місцевих бюро Німецького товариства міжнародного співробітництва ГмбГ (GIZ GmbH) та Кредитної установи для відбудови (KfW) від 19.12.2019.

Правовою основою співробітництва України з Урядом Королівства Норвегія є:

- Рамкова Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Норвегія про технічне та фінансове співробітництво від 18.10.2016;

- Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Норвегія про співробітництво у сфері ядерної і радіаційної безпеки, зняття з експлуатації Чорнобильської атомної електростанції та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему від 30.11.2012.

Правовою основою співробітництва України з Урядом Канади є Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України і Урядом Канади стосовно канадської програми співробітництва від 24.10.1994. За прийнятою в Канаді класифікацією канадська програма співробітництва з Україною реалізується в рамках 5 основних типів проектів: технічна допомога, регіональні ініціативи, гуманітарна допомога, комерційні кредити, багатостороння допомога.

Правовою основою співробітництва між Україною та Швецією у сфері технічної допомоги є Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про загальні умови технічного та фінансового співробітництва від 29.08.2007, ратифікована Законом України № 320 – VI від 04.06.2008.

Правовою базою співробітництва між Україною та Швейцарською Конфедерацією у сфері технічної допомоги є Угода між Урядом України та Урядом Швейцарської Конфедерації про технічне та фінансове співробітництво від 13 жовтня 1997 року, ратифікована Законом України від 14 травня 1999 року № 665-IV.

Правовою основою двостороннього співробітництва із Великою Британією є:

- Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії стосовно технічної допомоги від 10.02.1993;

- Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Міністерством енергетики й кліматичних змін Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про співробітництво у сфері радіаційної безпеки, фізичного захисту й нерозповсюдження ядерних матеріалів від 31.08.2009.

Починаючи з 1997 року Японія надає Україні допомогу в рамках програми Офіційна Допомога Розвитку/Japan's Official Development Assistance (ODA), яка складається із пільгових кредитів та безоплатної допомоги. Безоплатна допомога Уряду Японії надається Україні в рамках Угоди між Урядом України та Урядом Японії про технічне співробітництво та грантову допомогу від 10.06.2004, ратифікованої 01.07.2004.

В рамках даного дослідження окремо слід зупинитися на огляді аналітичних матеріалів Уряду України щодо підсумків та перспектив співпраці із ЄС у сфері залучення та використання міжнародної технічної допомоги [11].

Так, у квітні 2020 року з боку ЄС було анонсовано про надання Україні пакету допомоги, спрямованої на боротьбу та ліквідацію наслідків COVID-19, яка склала 190 млн. євро. Допомога надається у таких ключових напрямках:

- підтримка термінових та коротко-строкових потреб у сфері охорони здоров'я;

- зміцнення закладів охорони, підвищення інституційної спроможності МОЗ;

- подолання наслідків кризи у соціальній та економічній сферах.

Для залучення допомоги ЄС на підтримку реформ в Україні, боротьби та ліквідації наслідків пандемії COVID-19 у 2020 році підписано:

- 1) 9 угод про фінансування нових програм допомоги на загальну суму 222,6 млн. євро у таких напрямках: підтримка електронного урядування та цифрової економіки (25 млн. євро); підтримка сільського господарства та малих фермерських господарств (26 млн. євро); підтримка ЄС для розвитку сільського господарства та малих фермерських господарств в Україні (25 млн. євро); підтримка малих та середніх підприємств (МСП) в Україні (20 млн. євро); програма технічного співробітництва 2020 (60 млн. євро, з яких 5 млн. надається на фінансування заходів у сфері охорони здоров'я); розвиток громадянського суспільства України (20 млн. євро); програма ЄС «Міцні регіони» (30,0 млн. євро); кліматичний пакет для стабільної економіки (CASE) в Україні (10,0 млн. євро); співробітництво у сфері ядерної безпеки (6,6 млн. євро).

2) 8 Додаткових угод для внесення змін до діючих Угод: Додаткова угода № 1 (у формі обміну листами) до Угоди про фінансування між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, «Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні» (з метою продовження терміну дії Угоди); Додаткова угода № 1 (у формі обміну листами) до Угоди про фінансування Програми технічного співробітництва (ENI/2015/037-834) між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією» (з метою продовження терміну дії Угоди); Додаткова угода № 1 (у формі обміну листами) до Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, «Підтримка ЄС України у відновленні її економіки (EU SURE)» (з метою продовження терміну дії Угоди); Додаткова угода № 1 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка реформ з розвитку верховенства права в Україні (ПРАВО)» (з метою продовження терміну дії Угоди та надання додаткового фінансування у розмірі 10 млн. євро); Додаткова угода № 3 (у формі обміну листами) до Угоди про фінансування між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні» (з метою продовження терміну дії Угоди); Додаткова угода № 3 між Урядом України та Європейською Комісією, що діє від імені Європейського Союзу, про внесення змін до Угоди про фінансування програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні (ENI/2016/039-569)» (з метою оновлення Додатку 1 «Технічні та адміністративні положення» до Угоди, зокрема, внесення змін до Показників ефективності 1 «Регламент Уряду» та 5 «Єдине вікно надання адміністративних послуг «Е-малютко», що будуть використовуватися для виплати обумовлених траншів); Додаткова угода № 1 (у формі обміну листами) до Угоди про фінансування Річної програми дій 2018 року щодо співробітництва у сфері ядерної безпеки між Урядом України та Європейською Комісією, яка діє від імені Європейського Союзу (з метою зміни методу реалізації контракту з постачання обладнання для ДАЗВ з прямого управління на непряме управління); Додаткова угода № 1 між Урядом України та Європейським Союзом, представленим Європейською Комісією, про внесення змін до Угоди про фінансування Програми технічного співробітництва 2017 року (з метою продовження терміну практичної реалізації Угоди та переспрямування невикористаних коштів дозволить Європейській Комісії збільшити фінансування заходу, спрямованого на підтримку України у сфері реформування системи державного управління).

17 грудня 2020 р. Рада ЄС затвердила Багаторічну фінансову перспективу на 2021-2027 роки, яка набрала чинності з 1 січня 2021 року. Відповідно до прийнятого Радою рішення, затверджено довгостроковий бюджет у розмірі €1 074,3 млрд. для ЄС (у цінах 2018 року), включаючи фонд «ЄС наступного покоління» - €750 млрд., що дозволить ЄС надати безпрецедентні 1,8 трлн. євро фінансування впродовж найближчих років на підтримку відновлення економіки після наслідків пандемії COVID-19 та довгострокових пріоритетів ЄС у різних напрямках.

У рамках нової Багаторічної фінансової перспективи ЄС на 2021-2027 роки (БФП) затверджено інструмент «Сусідство, розвиток та міжнародне співробітництво» (NDICI) із бюджетом €70,8 млрд. Також інструмент NDICI доповнюватимуть: Інструмент передвступної допомоги (IPA III) - €12,5 млрд.; Гуманітарна допомога - €10,3 млрд.; Інструмент Спільної зовнішньої та безпекової політики (CFSP) - €2,4 млрд.; Інструмент для закордонних територій, у т. ч. Гренландії (OCTs) - €444 млн.; Інше - €1,4 млн.

Обсяги допомоги в рамках цього інструменту для України буде визначено пізніше.

На поточний момент допомога ЄС надається на виконання положень Порядку денного асоціації Україна – ЄС та Угоди про асоціацію з ЄС в рамках: 268 проектів технічної допомоги ЄС (пройшли державну реєстрацію) на загальну суму приблизно 414,3 млн. євро, що реалізуються через національні та регіональні програми допомоги ЄС, програми прикордонного співробітництва, механізм Twinning, освітню програму Еразмус+, Креативна Європа та Інструмент ядерної безпеки; 1 програма секторальної бюджетної підтримки на загальну суму 90 млн. євро у сфері державного управління.

Щодо перспектив залучення допомоги ЄС слід зазначити, що 27 жовтня 2020 року, у форматі відео зустрічі, проведено двосторонні консультації між ЄК та Україною про пріоритети співробітництва в рамках нової фінансової перспективи ЄС на 2021-2027 роки. З метою підготовки Багаторічної рамкової програми підтримки ЄС України на 2021-2027 роки Європейській стороні було передано узагальнений за пропозиціями центральних органів виконавчої влади перелік ключових пріоритетів та завдань, які потребують залучення міжнародної технічної допомоги ЄС на 2021-2027 роки.

Серед ключових пріоритетів в рамках співпраці з ЄС було визначено: подальшу співпрацю з ЄС для більш глибокої політичної та економічної інтеграції; допомогу для ліквідації наслідків пандемії COVID-19 та пом'якшення впливу пандемії на соціально-економічний розвиток; відновлення Східної частини України; зелену економіку; діджиталізацію та інновації; розвиток приватного сектору; реформу державного управління; верховенство права включаючи питання боротьби з корупцією; інфраструктуру; охорону здоров'я та розвиток соціального сектору.

В рамках нової фінансової перспективи програмування співробітництва з ЄС буде здійснюватися на основі Багаторічних індикативних програм, які визначатимуть основні пріоритети та загальні обсяги фінансування.

Співробітництво із іншими країнами з боку ЄК буде продовжено базуючись на принципі політичного діалогу та надання допомоги виходячи із прогресу у проведенні реформ. Тобто фактично співробітництво в рамках нової фінансової перспективи до 2027 року буде базуватися на принципі «more for more», який застосовувався і до попереднього програмного періоду.

Також продовжується процес програмування нових програм прикордонного співробітництва (ППС) на період 2021-2027 років.

Переходячи до перспектив розвитку законодавства України у сфері залучення та використання міжнародної технічної допомоги слід зазначити, що у Верховній Раді України в різні періоди були зареєстровані два проекти Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» - № 2040 від 12.12.2006 р. [12] та № 3725 від 04.12.2013 р. [13]. Однак жоден із них не був прийнятий.

Висновки. Виходячи із аналізу законодавства України, практики залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги в Україні можливо прийти до висновку про необхідність прийняття Закону України «Про міжнародну технічну допомогу».

Необхідність прийняття такого закону обґрунтовується тим, що відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 92 Конституції України засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи визначаються виключно законами України. В Україні вже прийняті Закони України «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про гуманітарну допомогу». Однак, базовий закон про міжнародну технічну допомогу не прийнято, хоча це, по суті, є прямою вимогою ст. 92 Конституції України.

Дія пропонованого закону має поширюватися на правовідносини, що виникають у сфері планування, залучення, використання, моніторингу та надання міжнародної технічної допомоги

Аналіз економічного та правового змісту такого виду міжнародного економічного співробітництва як міжнародна технічна допомога дає можливість запропонувати її авторське визначення, а саме: «міжнародна технічна допомога – вид зовнішньої економічної допомоги, що відповідно до міжнародних договорів України надається у вигляді фінансових та інших ресурсів, робіт та послуг донорами з метою підтримки соціально-економічного розвитку України та Україною, її донорами, іншим державам».

До проекту зазначеного закону доцільно додати положення про гарантії для донорів, виконавців, бенефіціарів та реципієнтів у разі зміни законодавства України (аналогічні за правовим змістом тим, що містяться у ст.8 Закону України «Про режим іноземного інвестування»). Воно може бути викладене в наступній редакції: «Якщо в подальшому спеціальним законодавством України про міжнародну технічну допомогу будуть змінюватися умови залучення та використання міжнародної технічної допомоги, передбачені законодавством України, то протягом виконання проекту (програми) міжнародної технічної допомоги на вимогу донора застосовуються умови залучення та використання міжнародної технічної допомоги, що існували на початок реалізації такого проекту (програми) міжнародної технічної допомоги».

Висновки. Виходячи із вищезазначеного слід зробити висновок про те, що вдосконалення правового механізму планування, залучення, використання, моніторингу міжнародної технічної допомоги в Україні та надання міжнародної технічної допомоги Україною, її донорами, є важливим фактором підвищення ефективності проведення економічних реформ в Україні та її міжнародної економічної інтеграції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конституція України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
2. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
5. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>
6. Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#n18>
7. Паризька декларація щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги від 02.03.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text
8. Угода про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння більш прозорим та підзвітним процесам врядування за широкої участі громадян (Угода АМР США № 121-0001-AA) від 17.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_002-14#Text
9. Угода про виконання завдання у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для сприяння стійкому економічному розвитку на широкій суспільній основі як засобу забезпечення сталої демократії в Україні (Угода АМР США № 121-0002-AA) від 17.09.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_001-14#Text

10. Угода між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору про статус Представництва НАТО в Україні від 22.09.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_033#Text

11. Інформаційна довідка Кабінету Міністрів України щодо стану та перспектив залучення допомоги ЄС (станом на 15.01.2021). URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-dopomoga/novini-program-i-proektiv-mizhnarodnoyi-tehnichnoyi-dopomogi>

12. Проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» № 2040 від 12.12.2006 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=27828

13. Проект Закону України «Про міжнародну технічну допомогу» № 3725 від 04.12.2013 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49239

REFERENCES:

1. Konstytutsiia Ukrainy.(1996) [Constitution of Ukraine]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [In Ukrainian] .

2. Pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky. (2010). [On the principles of domestic and foreign policy]. Zakon Ukrainy vid 01.07.2010 r. № 2411-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text> [In Ukrainian] .

3. Biudzhetni kodeks Ukrainy (2010). [Budget Code of Ukraine]. vid 08.07.2010 r. № 2456-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [In Ukrainian] .

4. Podatkovi kodeks Ukrainy. (2010). [Tax Code of Ukraine]. vid 02.12.2010 r. № 2755-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> [In Ukrainian] .

5. Mytni kodeks Ukrainy (2012). [Customs Code of Ukraine] vid 13.03.2012 r. № 4495-VI. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> [In Ukrainian] .

6. Pro stvorennia yednoi systemy zaluchennia, vykorystannia ta monitorynhu mizhnarodnoi tekhnichnoi dopomohy (2002) [On the creation of a unified system for attracting, using and monitoring international technical assistance] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.02.2002r. № 153. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF#n18> [In Ukrainian] .

7. Paryzka deklaratsiia shchodo pidvyshchennia efektyvnosti zovnishnoi dopomohy vid 02.03.2005 r. [Parizka Declaration of the Effectiveness of Zovnishnya Dopotyony Type 03/02/2005 r]. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_271#Text [In French] .

8. Uhoda pro vykonannia zavdannya u sferi rozvytku mizh Uriadom Ukrainy ta Uriadom Spoluchenykh Shtativ Ameryky dlia spryannia bilsh prozorym ta pidzvitynym protsesam vriaduvannia za shyrokoj uchasti hromadian (2014). [Agreement on the implementation of the development task between the Government of Ukraine and the Government of the United States of America to promote more transparent and accountable governance processes with the broad participation of citizens] Uhoda AMR SShA № 121-0001-AA) vid 17.09.2014 r. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_002-14#Text [In Ukrainian].

9. Uhoda pro vykonannia zavdannya u sferi rozvytku mizh Uriadom Ukrainy ta Uriadom Spoluchenykh Shtativ Ameryky dlia spryannia stiikomu ekonomichnomu rozvytku na shyroki suspilni osnovi yak zasobu zabezpechennia staloi demokratii v Ukraini (2014) [Agreement on the implementation of the development task between the Government of Ukraine and the Government of the United States of America to promote sustainable economic development on a broad social basis as a means of ensuring sustainable democracy in Ukraine]. (Uhoda AMR SShA № 121-0002-AA) vid 17.09.2014 r. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/840_001-14#Text [In Ukrainian].

10. Uhoda mizh Uriadom Ukrainy ta Orhanizatsiieiu Pivnichnoatlantynchoho dohovoru pro status Predstavnytstva NATO v Ukraini (2015) [Agreement between the Government of Ukraine and the North Atlantic Treaty Organization on the Status of the NATO Delegation to Ukraine] vid 22.09.2015 r. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950_033#Text [In Ukrainian].

11. Informatsiina dovidka Kabinetu Ministriv Ukrainy shchodo stanu ta perspektiv zaluchennia dopomohy YeS (stanom na 15.01.2021) [Information certificate of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the status and prospects of attracting EU assistance (as of 15.01.2021)]. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodna-dopomoga/novini-program-i-proektiv-mizhnarodnoyi-tehnichnoyi-dopomog> [In Ukrainian].

12. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro mizhnarodnu tekhnichnu dopomohu" (2006) [Draft Law of Ukraine "On International Technical Assistance"] № 2040 vid 12.12.2006 r. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=27828 [In Ukrainian].

13. Proekt Zakonu Ukrainy "Pro mizhnarodnu tekhnichnu dopomohu" (2013) [Draft Law of Ukraine "On International Technical Assistance"] № 3725 vid 04.12.2013 r. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49239 [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 22.10.2021

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-75-80

Рябовол Лілія Тарасівна,

доктор педагогічних наук, професор, професор кафедри
права та правоохоронної діяльностіЦентральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка

e-mail: lryabovol8@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3558-2103>

ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ

У статті проведено аналіз вітчизняного законодавства про взаємодію державних правоохоронних органів та наукових праць з проблематики дослідження. Констатовано, що взаємодія правоохоронних органів полягає у проведенні спільної діяльності, спільних заходів, передбачає чітку організацію та здійснення конкретних управлінських дій. Така взаємодія прямо передбачена законами, якими визначено правовий статус кожного окремого правоохоронного органу, а конкретні умови та порядок взаємодії регулюється відповідними спільними нормативними актами. Необхідність і доцільність взаємодії правоохоронних органів детермінована тим, що такі органи мають спільні специфічні цілі й завдання та уповноважені застосовувати державний примус, відтак, інтеграція їх зусиль, потенціалу, можливостей дозволяє суттєво підвищити ефективність боротьби зі злочинністю й систематично забезпечувати законність і правопорядок. Поняття взаємодії державних правоохоронних органів визначено як цілеспрямовану, узгоджену й систематизовану діяльність у сфері забезпечення законності і правопорядку в державі, сутність якої полягає у відборі й застосуванні сукупності правових, організаційних, оперативно-тактичних та інших заходів (щодо своєчасного виявлення, розкриття, прискання й попередження правопорушень, а також щодо усунення передумов та причин протиправної поведінки), необхідних і достатніх для забезпечення законності і правопорядку в державі. До відповідних спільних заходів віднесено такі, як: обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю між правоохоронними органами у межах їх компетенцій та повноважень; вивчення й поширення позитивного досвіду взаємодії державних правоохоронних органів; створення спільних слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних правопорушень; видання правоохоронними органами спільних нормативних актів, інструкцій, рекомендацій для унормування й таким чином підвищення ефективності їх взаємодії тощо.

Ключові слова: законність, правопорядок, нормативно-правові акти, міжнародна взаємодія, органи досудового розслідування, прокуратура, суд.

Riabovol L. INTERACTION OF STATE LAW ENFORCEMENT BODIES: THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE CONCEPT

The article analyzes the domestic legislation on the interaction of state law enforcement agencies and scientific papers on research issues. It is stated that the interaction of law enforcement agencies is to conduct joint activities, joint activities, provides a clear organization and implementation of specific management actions. Such interaction is directly provided by the laws, which determine the legal status of each individual law enforcement agency, and the specific conditions and procedure for interaction are regulated by the relevant joint regulations. The need and expediency of law enforcement cooperation is determined by the fact that such bodies have common specific goals and objectives and are authorized to use state coercion, therefore, the integration of their efforts, capacity, capabilities can significantly increase the effectiveness of crime and systematically ensure law and order. The concept of interaction of state law enforcement agencies is defined as purposeful, coordinated and systematized activities in the field of law and order in the state, the essence of which is to select and apply a set of legal, organizational, operational and tactical and other measures (timely detection, disclosure, suppression and prevention offenses, as well as to eliminate the preconditions and causes of illegal behavior), necessary and sufficient to ensure law and order in the state. Relevant joint activities include: the exchange of information on the fight against crime between law enforcement agencies within their competences and powers; study and dissemination of positive experience of interaction of state law enforcement agencies; creation of joint investigative and operational groups to investigate specific offenses; issuance by law enforcement agencies of joint regulations, instructions, recommendations for standardization and thus increase the effectiveness of their interaction, etc.

Key words: legality, law and order, normative legal acts, international interaction, bodies of pre-trial investigation, prosecutor's office, court.

Постановка проблеми. Взаємодія державних, у тому числі правоохоронних, органів – інваріантна умова ефективної організації та діяльності механізму й апарату держави, загалом виконання державою завдань, покладених на неї суспільством. Саме поняття «механізм держави» у загальнотеоретичній юриспруденції тлумачать як систему нормативно визначених *взаємодіючих* органів та організацій держави, створених для реалізації її завдань і функцій та наділених спеціальними повноваженнями у відповідній сфері діяльності, а доцільний зв'язок та *взаємодію* елементів апарату держави розглядають як один з принципів його діяльності, умову забезпечення цілісності [14, с. 146-147, 156].

Відповідно до Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, саме відсутність ефективної взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки у сфері боротьби із

злочинністю є одним з викликів у цій сфері. До шляхів їх подолання у документі віднесено й такі, як: розроблення та впровадження єдиної електронної системи роботи з даними і матеріалами досудових розслідувань у взаємодії з органами прокуратури і судами для забезпечення безперервності та підконтрольності проведення досудового розслідування; розроблення і впровадження разом з іншими державними органами оптимальної системи захисту свідків в Україні. Посилення взаємодії між Національною поліцією, ДМС, Держприкордонслужбою з питань протидії транскордонній злочинності, торгівлі людьми і неконтрольованої міграції позиціонується як один із шляхів подолання викликів у сфері ефективного інтегрованого управління державним кордоном і збалансованої міграційної політики [13].

Як справедливо вказують А. М. Юрченко, Л. А. Гарбовський та І. І. Башта, в контексті удосконалення діяльності правоохоронних органів в Україні з посилення протидії злочинності як вимоги часу, необхідним є посилення зв'язків між різними правоохоронними органами [17, с. 5]. М. О. Удянський, акцентуючи на особливе значення взаємодії правоохоронних органів, зокрема у сфері протидії корупції, розглядає таку взаємодію як принцип діяльності відповідних суб'єктів [15, с. 7]. Загалом, дослідники проблематики, окресленою темою нашої статті, суголосні у тому, що ефективність державної політики у сфері боротьби зі злочинністю значною мірою залежить від рівня взаємодії правоохоронних органів, проте, наукові дискусії щодо її сутності, істотних ознак, форм, методів, технологій тривають.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблема взаємодії державних, у тому числі правоохоронних, органів притягує науковий інтерес представників різних галузей знань. З позицій науки державного / публічного управління її розробляли Я. В. Мельник, О. Чемерис, Т. С. Чубара та ін. Предметом правових, зокрема адміністративно-правових, досліджень є взаємодія правоохоронних органів у різних сферах суспільного життя: теоретичні і практичні аспекти взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії контрабанді наркотичних засобів вивчав В. Оринський; адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції – І. Наконечна, М. О. Удянський та ін.; взаємодію у сфері захисту електронних інформаційних ресурсів України – С. Г. Петров; зарубіжний досвід взаємодії правоохоронних органів – В. О. Бурбика та ін., тощо. Загалом у різних галузях юридичної науки (в теорії держави і права, конституційному, адміністративному, кримінальному праві) обґрунтовано необхідність взаємодії державних, зокрема правоохоронних органів, проте, у зв'язку зі своєю актуальністю ця проблема продовжує притягувати науковий інтерес. Передусім, слід зазначити, що взаємодія державних правоохоронних органів є багатоаспектним явищем. Акцентуація на одному або іншому аспекті спричиняє дещо різні підходи до визначення відповідного поняття, що, разом із важливістю взаємодії як такої та появою її нових форм, методів, заходів, спричиняє до того, що поняття та сутність взаємодії залишається дискусійним питанням. Значною мірою сприяє у цьому й те, що сам термін «взаємодія» широко використовується у законодавстві, зокрема спеціальних законах щодо статусу практично всіх правоохоронних органів, у підзаконних актах, проте, визначення відповідного поняття наразі відсутнє. Отже, проблема, окреслена темою нашої статті, не втрачає своєї актуальності, чим і зумовлена мета нашого дослідження.

Мета статті – на основі аналізу вітчизняного законодавства про взаємодію державних правоохоронних органів та наукових праць з проблематики дослідження визначити поняття взаємодії державних правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як ми вже зазначили, сам термін «взаємодія» широко використовується у спеціальних законах, а аналіз відповідного законодавства засвідчив, що вимога взаємодіяти з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності нормативно закріплена щодо кожного правоохоронного органу. Так, згідно з п. 9 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями є одним з основних принципів діяльності НАБУ. Як окремий напрям його діяльності законодавець виокремив взаємодію з органами внутрішніх справ, СБУ та іншими правоохоронними органами, у рамках якої передбачено здійснення обміну оперативною інформацією щодо спільних заходів (ст. ст. 19¹, 19²) [11]. У Розділі IV «Взаємодія Державного бюро розслідувань з іншими державними органами» Закону України «Про Державне бюро розслідувань» також йдеться про обмін оперативною інформацією між ДБР та НАБУ, органами внутрішніх справ, Національної поліції, СБУ, Державної прикордонної служби, державного фінансового контролю, іншими органами, які здійснюють державний контроль за дотриманням законодавства України фізичними та юридичними особами. Згідно зі ст. 22 того ж Закону, передбачено також спільні заходи з органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Підтвердженням того, що законодавець надає важливого значення взаємодії ДБР з іншими державними органами є і те, що інформація про таку діяльність, згідно з п. 2 ч. 3 ст. 23 Закону «Про ДБР» є обов'язковою частиною щорічного письмового звіту про діяльність ДБР [7].

У ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» прямо передбачена взаємодія поліції з органами правопорядку, іншими органами державної влади [12]. У ст. 15 Закону України «Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» також передбачено взаємодію АРМА з органами досудового розслідування, прокуратури та суду шляхом виконання звернень слідчого, детектива, прокурора, слідчого судді, суду з питань виявлення, розшуку,

проведення оцінки та управління активами, щодо виконання рішень іноземних компетентних органів про накладення арешту і конфіскацію активів тощо [10].

Порядок та умови взаємодії державних правоохоронних органів, відповідно до законодавства, регулюються спільними нормативно-правовими актами, яких наразі небагато. Одним з таких є наказ «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, СБУ», спрямований на забезпечення ефективної взаємодії між зазначеними правоохоронними органами з питань розгляду їх звернень, призначення, організації та проведення ревізій за ними, передачі їм матеріалів ревізій за власною ініціативою органів ДКРС, зворотного інформування про результати розгляду переданих матеріалів, виділення спеціалістів органів ДКРС, інших питань, що мають місце при виконанні органами ДКРС та правоохоронними органами покладених на них завдань [9]. Порядок взаємодії АРМА і ДБР щодо виявлення та розшуку активів також затверджено відповідним спільним наказом, яким визначено умови обміну інформацією між зазначеними органами [8].

Незважаючи на те, що термін «взаємодія» широко використовується у законодавстві щодо статусу різних правоохоронних органів, визначення відповідного поняття в них відсутнє, його можливо вивести лише з опису конкретних заходів щодо взаємодії в діяльності тих або інших органів. На наш погляд, це є недоліком відповідного чинного законодавства. У цьому контексті звернемося до Інструкції «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю», яка втратила чинність. У документі взаємодію визначено як комплексну, системну діяльність, структуровану за напрямками, серед яких: організація реалізації державної політики у сфері боротьби із злочинністю; профілактика злочинів та інших правопорушень; виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів; розшук та затримання злочинців; забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; удосконалення правової бази боротьби із злочинністю. У рамках кожного з наведених напрямів було диференційовано форми взаємодії, а саме: проведення спільних засідань; видання спільних відомчих нормативних актів; створення спільних робочих груп; спільна підготовка й подання до органів влади узагальненої інформації про криміногенну ситуацію, пропозицій щодо її поліпшення; взаємне інформування; погоджене визначення переліку інформації, оперативний обмін якою і використання сприятиме своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання злочинів; створення спільних банків інформації про осіб, причетних до злочинної діяльності тощо [6]. Наразі слушно видається пропозиція В. Л. Ортинського щодо доцільності й необхідності прийняття Закону України «Про організацію взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності» [5, с. 9].

Виходячи з проведеного вище аналізу законодавства, взаємодія державних правоохоронних органів передбачає проведення спільних, узгоджених заходів, цілеспрямованих на подолання злочинності, підтримання законності та правопорядку в державі й суспільстві загалом. Цей підхід знаходить своє відображення й розробку у наукових працях. Так, сутність взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції М. О. Удянський вбачає в узгодженні дій та об'єднанні зусиль цих органів, що передбачає встановлення між ними раціональних зв'язків, комунікації з метою досягнення найменшими зусиллями спільного очікуваного результату [15, с. 7]. Т. С. Чубара також розглядає взаємодію правоохоронних органів як їх колективну, взаємоузгоджену діяльність, поєднання окремих (індивідуальних) дій в єдину сукупність, найбільш придатну для досягнення спільної мети [16]. Взаємодію слідчих і співробітників оперативних підрозділів правоохоронних органів у вирішенні завдань ефективного розслідування кримінальних правопорушень А. М. Юрченко, Л. А. Гарбовський та І. І. Башта розглядають як погоджену діяльність, що забезпечує швидкість та якість розслідування і притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності [17, с. 5].

Під взаємодією підрозділів СБУ з правоохоронними органами у сфері протидії контрабанді наркотичних засобів В. Л. Ортинський розуміє спільну, засновану на чіткому дотриманні правових норм, діяльність цих органів, яка проводиться в конкретних формах, за допомогою спеціально визначених методів, узгоджених за місцем і часом, з метою протидії контрабанді наркотичних засобів, щодо виконання спільних завдань з попередження, виявлення злочинних посягань, захисту інтересів держави, застосування легального примусу щодо правопорушників незаконного обігу наркотичних засобів [5, с. 7, 9]. Взаємодію кримінально-виконавчих установ з державними органами та недержавними організаціями С. К. Гречанюк визначає як процес ділового співробітництва (сукупність погоджених або спільних дій), організований згідно з вимогами чинного законодавства, зокрема відомчих та міжвідомчих нормативних актів, спрямований на вирішення комплексу задач, що стоять перед означеними суб'єктами, досягнення виправлення та ресоціалізації засуджених, спеціального та загального попередження [2, с. 11]. Взаємодія у процесі розслідування злочинів, вчинених з використанням інформаційно-комунікативних технологій, за визначенням Ю. В. Гавриліна, це – спільна діяльність організаційно незалежних одне від іншого суб'єктів, погоджена за цілями й завданнями, здійснювана під єдиним керівництвом на підставі законодавства, яка передбачає здійснення специфічних методів та засобів з метою підвищення ефективності розслідування [1, с. 146].

Наразі абсолютно обґрунтованим є висновок Я. В. Мельника, що спільною ознакою визначень поняття взаємодії є узгоджена діяльність з метою виконання завдань і отримання очікуваного результату. У контексті правоохоронної діяльності взаємодія – це об'єднання визначених суб'єктів «в інтересах зниження

рівня (подолання) кримінальних правопорушень на відповідній території чи конкретно визначених об'єктах, усунення причин і умов їх вчинення, захист прав та свобод громадян» [3, с. 38].

Незважаючи на деякі відмінності у формулюваннях, так чи інакше взаємодія передбачає проведення спільної діяльності, спільних заходів. Саме участь у проведенні спільних заходів правоохоронних органів та Держфінінспекції, спрямованих на виявлення і припинення нецільового використання бюджетних коштів, В. А. Нечитайло відніс до найбільш ефективних форм здійснення такої діяльності. До форм такої взаємодії вчений також відніс: інформування ОВС Держфінінспекції про результати розслідування кримінальних проваджень щодо нецільового використання бюджетних коштів, а також обмін інформацією; проведення спільних колегій, нарад, семінарів як важливий засіб у контексті формування стратегії протидії економічним злочинам, а також планування відповідних тактичних заходів; створення спеціальних міжвідомчих груп тощо [4, с. 59-62].

Важливим аспектом взаємодії вітчизняних державних правоохоронних органів є міжнародна взаємодія або взаємодія на міжнародному рівні. До такої взаємодії у сфері протидії корупції М. О. Удянський відносить участь держави в антикорупційних проектах, підтримання зв'язків правоохоронних органів України з правоохоронними органами інших держав, різними міжнародними організаціями, що функціонують у сфері протидії корупції та участь в них (ОЕСП, GRECO, МВФ, Європейська комісія, Європейська поліція тощо). Наразі йдеться не тільки про обмін досвідом та навчання, але й про вироблення та впровадження стандартів антикорупційної політики шляхом приєднання до конвенцій та інших міжнародних нормативно-правових актів, укладання антикорупційних угод, тощо [15, с. 11].

Висновки. Виходячи з аналізу відповідного законодавства, а також наукових праць з проблематики, окресленої темою нашої статті, можемо констатувати, що взаємодія правоохоронних органів полягає у проведенні спільної діяльності, спільних заходів, передбачає чітку організацію та здійснення конкретних управлінських дій. Як така взаємодія прямо передбачена у законах, якими визначено правовий статус кожного окремого правоохоронного органу, а конкретні умови та порядок такої взаємодії регулюється відповідними спільними нормативними актами. Необхідність і доцільність взаємодії правоохоронних органів детермінована тим, що такі органи мають спільні специфічні цілі й завдання та уповноважені застосовувати державний примус, відтак, інтеграція їх зусиль, потенціалу, можливостей дозволяє суттєво підвищити ефективність боротьби зі злочинністю й систематично забезпечувати законність і правопорядок. У вирішенні цього завдання взаємодія правоохоронних органів є настільки важливою, що, на наш погляд, може відігравати роль принципу діяльності правоохоронних органів, який варто закріпити на законодавчому рівні.

У результаті проведеного дослідження поняття взаємодії державних правоохоронних органів можемо визначити як цілеспрямовану, узгоджену й систематизовану діяльність у сфері забезпечення законності і правопорядку в державі, сутність якої полягає у відборі й застосуванні сукупності правових, організаційних, оперативних-тактичних та інших заходів (щодо своєчасного виявлення, розкриття, прискання й попередження правопорушень, а також щодо усунення передумов та причин протиправної поведінки), необхідних і достатніх для забезпечення законності і правопорядку в державі. До відповідних спільних заходів можемо віднести такі, як: обмін інформацією з питань боротьби зі злочинністю між правоохоронними органами у межах їх компетенцій та повноважень; вивчення й поширення позитивного досвіду взаємодії державних правоохоронних органів; створення спільних слідчо-оперативних груп для розслідування конкретних правопорушень; видання правоохоронними органами спільних нормативних актів, інструкцій, рекомендацій для унормування й таким чином підвищення ефективності їх взаємодії тощо. Перспективним у напрямку дослідження є вивчення актуальних форм, методів, технологій взаємодії правоохоронних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гаврилин Ю. В. Практика организации взаимодействия при расследовании преступлений, совершенных с использованием информационно-коммуникационных технологий. *Труды Академии управления МВД России*. 2018. № 4 (48). С. 145-150.
2. Гречанюк С. К. Організаційно-правові засади взаємодії кримінально-виконавчих установ з державними органами та недержавними організаціями : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2006. 22 с.
3. Мельник Я. В. Механізми децентралізації та взаємодії органів виконавчої влади у сфері охорони правопорядку : дис. ... докт. філософ за спец. : 281 «Публічне управління та адміністрування». Київ, 2021. 240 с.
4. Нечитайло В. А. Взаємодія органів внутрішніх справ із Держфінінспекцією під час виявлення нецільового використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної Академії внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 54-63.
5. Ортинський В. Взаємодія підрозділів правоохоронних органів України у протидії контрабанді наркотичних засобів: теоретичні та практичні аспекти. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2017. № 884. С. 4-10.

6. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю : МВС, СБУ, Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Державний митний комітет України, Національна гвардія України, Міністерство оборони України, Міністерство юстиції України; Інструкція від 10.08.1994 № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442. URL: <https://bit.ly/3zwQoS9> (дата звернення: 20.09.2021) (втрата чинності на підставі наказу МВС від 20.01.2014 № 35/13/45/41/102/5)
7. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <http://surl.li/amenm> (дата звернення: 20.09.2021)
8. Про затвердження Порядку взаємодії АРМА і ДБР щодо виявлення та розшуку активів : НА управління активами, ДБР; Наказ від 26.04.2021 № 151/262. URL: <http://surl.li/ameqd> (дата звернення: 21.09.2021)
9. Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України : Наказ Головки КРУ, МВС України, СБУ, Генеральна прокуратура України від 19.10.2006 № 346/1025/685/53. URL: <http://surl.li/amenu> (дата звернення: 20.09.2021)
10. Про Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII. URL: <http://surl.li/amenl> (дата звернення: 20.09.2021)
11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <http://surl.li/hwdd> (дата звернення: 20.09.2021)
12. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://surl.li/xuph> (дата звернення: 20.09.2021)
13. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи МВС на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України; Стратегія від 15.11.2017 № 1023-р. URL: <https://bit.ly/3hWCUt4> (дата звернення: 21.09.2021)
14. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайченка, Н. М. Оніщенко. К.: Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
15. Удянський М. О. Адміністративно-правові засади взаємодії правоохоронних органів у сфері протидії корупції : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 22 с.
16. Чубара Т. С. Удосконалення взаємодії державних служб охорони порядку з населенням у контексті реалізації правозабезпечувальної функції публічної влади. URL: <http://surl.li/amezo>
17. Юрченко А. М., Гарбовський Л. А., Башта І. І. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами під час кримінального провадження: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : монографія. К., 2018. 204 с.

REFERENCES:

1. Gavrilin YU. V. (2018) *Praktika organizacii vzaimodejstviya pri rassledovanii prestuplenij, sovershennyh s ispol'zovaniem informacionno-kommunikacionnyh tekhnologij [The practice of organizing interaction in the investigation of crimes committed using information and communication technologies]*. Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii. № 4 (48). 145-150. [in Russian].
2. Grechanyuk S. K. (2006) *Organizacijno-pravovi zasady vzajemodii kriminal'no-vikonavchih ustanov z derzhavnimi organami ta nederzhavnimi organizacijami [Organizational-legal ambiguity in the intercourse of criminal-viconavchih establishments with state authorities and non-governmental organizations]* : avtoref. ... dis. kand. jurid. nauk : 12.00.07. Irpin'. [in Ukrainian].
3. Mel'nik YA. V. (2021) *Mekhanizmi decentralizacii ta vzajemodii organiv vikonavchoi vladi u sferi ohoroni pravoporyadku [Mechanisms of decentralization and cooperation of the authorities of the viconavcha power in the sphere of protection of law and order]* : dis. ... dokt. filosof za spec. : 281 «Publichne upravlinnya ta administruvannya». Kiiv. [in Ukrainian].
4. Nechitajlo V. A. (2014) *Vzajemodiya organiv vnutrishnih sprav iz Derzhfininspekcieyu pid chas viyavlennya necil'ovogo vikoristannya byudzhetnih koshtiv [Cooperation of bodies of internal information from the State Department of Financial Inspection for the hour of detecting a non-purposeful vikoristannya of budgetary households]*. Naukovij visnik Nacional'noi Akademii vnutrishnih sprav. № 3. 54-63. [in Ukrainian].
5. Ortins'kij V. (2017) *Vzajemodiya pidrozdiliv pravoohoronnih organiv Ukraini u protidii kontrabandi narkotichnih zasobiv: teoretichni ta praktichni aspekti [Interaction between law enforcement agencies of Ukraine against drug smuggling: theoretical and practical aspects]*. Visnik Nacional'nogo universitetu «L'vivs'ka politekhnika». Seriya: YUridichni nauki. № 884. 4-10. [in Ukrainian].
6. *Pro vzajemodiyu pravoohoronnih ta inshih derzhavnih organiv Ukraini u borot'bi iz zlochinnistyu [About the interaction of law-enforcement and state authorities of Ukraine in the fight against evil]* : MVS, SBU, Derzhavnogo komitetu u spravah ohoroni derzhavnogo kordonu Ukraini, Derzhavnij mitnij komitet Ukraini, Nacional'na gvardiya Ukraini, Ministerstvo obroni Ukraini, Ministerstvo yusticii Ukraini; Instrukciya vid 10.08.1994 № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442. URL: <https://bit.ly/3zwQoS9> [in Ukrainian].
7. *Pro Derzhavne byuro rozsliduvan' [About the State Bureau of Rozsliduvan']*: Zakon Ukraini vid 12.11.2015 № 794-VIII. URL: <http://surl.li/amenm> [in Ukrainian].

8. Pro zatverdzhennya Poryadku vzaemodii ARMA i DBR shchodo viyavleniya ta rozshuku aktiviv [About the consolidated order of interaction between the ARMA and the DBR as a result of the discovery and development of assets]: NA upravlinnya aktivami, DBR; Nakaz vid 26.04.2021 № 151/262. URL: <http://surl.li/ameqd> [in Ukrainian].
9. Pro zatverdzhennya Poryadku vzaemodii organiv derzhavnoi kontrol'no-revizijnoi sluzhbi, organiv prokuraturi, vnutrishnih sprav, Sluzhbi bezpeki Ukraïni [About the consolidated order of interaction between the authorities of the state control and revision service, the bodies of the prosecutor's office, internal information, the Security Service of Ukraine]: Nakaz GolovKRU, MVS Ukraïni, SBU, General'na prokuratura Ukraïni vid 19.10.2006 № 346/1025/685/53. URL: <http://surl.li/amenu> [in Ukrainian].
10. Pro Nacional'ne agentstvo z pitan' viyavleniya, rozshuku ta upravlinnya aktivami, oderzhanimi vid korupcijnih ta inshih zlochiviv [About the National Agency for nutrition, management and management of assets acquired from corruption]: Zakon Ukraïni vid 10.11.2015 № 772-VIII URL: <http://surl.li/amenu> [in Ukrainian].
11. Pro Nacional'ne antikorupcijne byuro Ukraïni [About the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine]: Zakon Ukraïni vid 14.10.2014 № 1698-VII. URL: <http://surl.li/hwdd> [in Ukrainian].
12. Pro Nacional'nu policiyu [About the National Police]: Zakon Ukraïni vid 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <http://surl.li/xuph> [in Ukrainian].
13. Pro skhvalennya Strategii rozvitku organiv sistemi MVS na period do 2020 roku [About the development of the strategy for the development of organs of the MBS system for the period until 2020]: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukraïni; Strategiya vid 15.11.2017 № 1023-p. URL: <https://bit.ly/3hWCUt4> [in Ukrainian].
14. Teoriya derzhavi i prava. Akademichnj kurs: pidruchnik (2006) [Theory of power and law. Academic course: pidruchnik] / Za red. O. V. Zajchenka, N. M. Onishchenko. K.: YUrinkom Inter. [in Ukrainian].
15. Udyans'kij M. O. (2019) Administrativno-pravovi zasadi vzaemodii pravoohoronnih organiv u sferi protidii korupcii [Administrative and legal ambush of law enforcement agencies in the sphere of anti-corruption]: avtoref. ... dis. kand. jurid. nauk : 12.00.07. Kiïv. [in Ukrainian].
16. SHubara T. S. Udoskonalennya vzaemodii derzhavnih sluzhb ohoroni poryadku z naseleennyam u konteksti realizacii pravozabezpechival'noi funkicii publichnoi vladi [Adequate interconnection of state services to protect the order of the populations in the context of the implementation of the right to careless function of the public authority]. URL: <http://surl.li/amezo> [in Ukrainian].
17. YUrchenko A. M., Garbovs'kij L. A., Bashta I. I. (2018) Vzaemodiya slidchogo z operativnimi pidrozdilami pid chas kriminal'nogo provadzhennya: aktual'ni problemi ta shlyahi ih virishennya [Interaction of the next with operative children before the hour of criminal provision: topical problems and issues of the day]: monografiya. K. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 328.74.15

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-80-85

Соболь Євген Юрійович,
 доктор юридичних наук, професор,
 професор кафедри права та правоохоронної діяльності,
 Центральноукраїнського державного педагогічного
 університету імені Володимира Винниченка
 e-mail: 81sobol@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

СУДОВА ПРАКТИКА У СПРАВАХ ПРО БУЛІНГ (ЦЬКУВАННЯ)

У статті здійснено розгляд та аналіз шести судових справ, пов'язаних із вчиненням булінгу (цькування) учасниками освітнього процесу в Україні. Зазначено, що даний аналіз судових справ здійснюється з метою подальшого формування конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності заходів, які спрямовані на мінімізацію такого соціально негативного явища як булінг. Вказано, що на сьогоднішній день судові справи характеризуються відсутністю єдиного підходу до вирішення типових (тобто таких, в яких склад адміністративного правопорушення є однаковим або досить подібним) справ. Зазначено, що це обумовлене тим, що вказана категорія булінгу, а також юридична відповідальність за його вчинення є доволі новим явищем для сучасної юриспруденції, що й безпосередньо визначає складність винесення уніфікованих постанов. Підкреслено, що відсутність чіткого розуміння сутнісної складової категорії «булінг» та її характерних ознак на практиці ускладнює процеси ідентифікації булінгу не лише під час судового розгляду справи, а й також на етапі складання протоколів про адміністративне правопорушення. Зроблено висновок, що в Україні необхідно здійснювати комплексний підхід до категорії булінгу не лише теоретиками-науковцями, а також й суддями, працівниками органів Національної поліції та іншими уповноваженими особами, адже

наслідками вчинення булінгу, як показує судова практика, можуть бути пригнічений стан, небажання відвідувати заклад освіти, необхідність психологічної допомоги тощо, що негативно впливає на подальшу соціалізацію особи, яка стала жертвою булінгу. Акцентовано увагу на тому, що дослідження питань, пов'язаних з адміністративно-правовим механізмом запобігання цьому негативному явищу, є перспективним напрямком наукових пошуків.

Ключові слова: булінг, протидія булінгу, судові рішення, постанови, освітній процес, адміністративно-правове регулювання.

Sobol' YE. JUDICIAL PRACTICE IN BULLYING CASES (BULLYING)

The article considers and analyzes six lawsuits related to bullying (harassment) by participants in the educational process in Ukraine. It is noted that this analysis of court cases is carried out in order to further form specific proposals to improve the effectiveness of measures aimed at minimizing such a socially negative phenomenon as bullying. It is indicated that today court cases are characterized by the lack of a unified approach to resolving typical (ie those in which the composition of an administrative offense is the same or quite similar) cases. It is noted that this is due to the fact that this category of bullying, as well as legal responsibility for its commission is a fairly new phenomenon for modern jurisprudence, which directly determines the complexity of unified regulations. It is emphasized that the lack of a clear understanding of the essential component of the category "bullying" and its characteristics in practice complicates the process of identification of bullying not only during the trial, but also at the stage of drawing up reports on administrative offenses. It is concluded that in Ukraine it is necessary to take a comprehensive approach to the category of bullying not only theorists, scientists, but also judges, employees of the National Police and other officials, because the consequences of bullying, as case law shows, may be depressed, reluctance to visit educational institution, the need for psychological assistance, etc., which negatively affects the further socialization of the person who became a victim of bullying. Emphasis is placed on the fact that the study of issues related to the administrative and legal mechanism for preventing this negative phenomenon is a promising area of research.

Key words: bullying, anti-bullying, court decisions, resolutions, educational process, administrative and legal regulation.

Постановка проблеми. Із моменту закріплення на законодавчому рівні адміністративної відповідальності за вчинення булінгу учасниками освітнього процесу, судові органи активно почали розглядати відповідні справи та виносити по ним рішення. Наявність означених справ вказує на актуальність у сучасній правовій науці дослідження проблематики булінгу, а також відповідних адміністративно-правових механізмів його запобігання та протидії. В свою чергу, особливої уваги потребує аналіз цих справ з метою подальшого формування конкретних пропозицій щодо підвищення ефективності заходів, які спрямовані на мінімізацію такого соціально негативного явища як булінг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням явища булінгу (цькування) займалися такі вітчизняні науковці як Т. Алексєнко, О. Барліт, А. Губко, О. Корміло, А. Король, Л. Лушпай, А. Полянничко, С. Поляруш, Н. Прібиткова та інші. Проте, їх наукові напрацювання є загальнотеоретичними та пов'язані, більшою мірою, з понятійно-категоріальним апаратом. Перш за все, це обумовлено тим, що більшість із названих вчених досліджували вказану тематику ще до легітимного закріплення на законодавчому рівні юридичної відповідальності за вчинення булінгу. Саме тому, практична складова означеного питання потребує належного аналізу, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета статті – розглянути судові справи, пов'язані із вчиненням булінгу, тобто здійснити аналіз булінгу не лише з теоретичної, а й практичної точки зору та, як наслідок, визначити доцільність запровадження адміністративної відповідальності за здійснення булінгу (цькування) в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. 19.01.2019 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» від 18.12.2018 № 2657-VIII, яким було закріплено адміністративну відповідальність за здійснення булінгу, а також визначено поняття булінгу, його ознаки та права й обов'язки відповідальних осіб у разі прояву дій, які можна ідентифікувати як булінг. Тобто, з означеного періоду органи Національної поліції уповноважені складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення за статтею 173-⁴ «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу» Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X (далі – КУпАП), а судові органи наділені правом розглядати відповідні справи й виносити судові рішення у формі ухвал або постанов.

Говорячи про вказані форми, необхідно зазначити, що ухвала суду є письмовим або усним судовим рішенням, яким вирішуються питання, що пов'язані з процедурами розгляду справ, а постанова являє собою письмове судове рішення, в якому справа вирішується по суті. Названі постанови судових органів України, а саме ті, які стосуються булінгу, виступають безпосереднім предметом нашого дослідження, тому вважаємо за доцільне здійснити їх детальний аналіз.

Так, Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 16.07.2019 (справа №607/14713/19) визначає наступну фабулу справи, яка випливає із протоколу про адміністративне правопорушення серії ГР № 278348 від 04.06.2019 р. Зокрема, класний керівник шостого класу не повідомила уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про випадки булінгу (цькування) учасника освітнього процесу (учня) однокласниками протягом двох років. Згідно протоколу № 278348, класного керівника має бути притягнуто до юридичної відповідальності за ч. 5 ст. 173-⁴ КУпАП.

У судовому засіданні класний керівник свою вину у вчиненні даного правопорушення не визнала та пояснила, що вона не вчиняла адміністративного правопорушення, оскільки факт булінгу учасника освітнього процесу вказаним учнем зафіксований не був, відповідно і не було підстав для повідомлення з цього приводу уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України. За її словами, мав місце

конфлікт між дітьми, що вичерпався внаслідок проведених заходів із дітьми та батьками. Класний керівник подала письмове заперечення, в якому стверджувала про невстановлення факту булінгу та, відповідно, відсутності підстав для визначення ситуації, що склалася, як цькування, за відсутності його ознак та об'єктивної сторони вказаного правопорушення. Просила провадження у адміністративній справі закрити за відсутністю в її діях складу адміністративного правопорушення.

У свою чергу, суду також було надано колективне звернення батьків шостого класу, згідно якого вони зазначають про наявність суперечки між дітьми. Проте, за допомогою батьків, що втрутилися та вчасно відреагували, вказаний конфлікт було вичерпано. Відповідно до вищевказаного звернення, класний керівник належно реагувала та повідомила керівництво навчального закладу про конфлікт. У ході бесіди з учасниками конфлікту діти визнали вину у неналежній поведінці та примирилися, у зв'язку з чим батьки наголошують на закритті провадження у справі. Окрім того, низка свідків виступили в судовому засіданні та наголошували на професіоналізмі та сумлінному ставленні до своєї роботи класним керівником.

Таким чином, оцінюючи зібрані по справі докази в їх повній сукупності та оглянувши матеріали справи, суд постановив наступне – справу про притягнення класного керівника до адміністративної відповідальності за ч. 5 ст. 173-⁴ КУпАП. провадженням закрити, у зв'язку з відсутністю в її діях складу адміністративного правопорушення [1].

Отже, враховуючи викладене, а також деталі розглянутої Постанови, яка розміщена в Єдиному державному реєстрі судових рішень [2], можна стверджувати, що в даному випадку мав місце конфлікт, який не може бути ідентифікований як булінг. Першою чергою, це обумовлено відсутністю в діях учнів типових ознак булінгу, до яких належать: 1) систематичність (повторюваність) діяння; 2) наявність сторін – кривдник (булер), потерпілий (жертва булінгу), спостерігачі (за наявності); 3) дії або бездіяльність кривдника, наслідком яких є заподіяння психічної та/або фізичної шкоди, приниження, страх, тривога, підпорядкування потерпілого інтересам кривдника, та/або спричинення соціальної ізоляції потерпілого [3].

Звернемось до наступного судового рішення. Так, Постанова Жовтневого районного суду Миколаївської області 06.03.2020 р. (справа №477/49/20) визначає, що згідно протоколу про адміністративне правопорушення від 17.12.2019 р. серії АПР18 №246066, директор Первомайської загальноосвітньої школи І-ІІІ ступенів Вітовської районної ради Миколаївської області 17.12.2019 р. близько 09.15 години, перебуваючи на своєму робочому місці, своєчасно не повідомила органам поліції про випадок булінгу (цькування) учасника освітнього процесу, чим вчинила правопорушення передбачене ч. 5 статті 173-⁴ КУпАП.

Зокрема, із матеріалів справи випливає, що Наказом директора Первомайської загальноосвітньої школи І-ІІІ ступенів Вітовської районної ради Миколаївської області від 17.12.2019 р. №282 на підставі звернення матері учня шостого класу, щодо ситуації, яка склалася між іншими школярами та її сином, створено комісію з розгляду випадку булінгу відповідно до методичних рекомендацій Міністерства освіти та науки України «Про порядок реагування про доведені випадки булінгу (цькування) та відповідальність осіб, причетних до булінгу (цькування)». В свою чергу, відповідно до порядку реагування на доведені випадки булінгу (цькування) та відповідальності осіб, причетних до булінгу (цькування) якщо випадок був одноразовим, розв'язання конфлікту вирішується в межах закладу освіти учасниками освітнього процесу.

Згідно протоколу засідання комісії по виявленню ознак булінгу по Первомайській загальноосвітній школі І-ІІІ ступенів Вітовської районної ради Миколаївської області від 20.12.2019 р. ухвалено, що даний випадок, який стався 17.12.2019 р., не визнано як такий, що носить ознаки булінгу.

Таким чином, у директора не було підстав повідомляти до підрозділів органу Національної поліції України про випадок булінгу (цькування) учасника освітнього процесу через відсутність такої події. У зв'язку з чим суд постановив провадження у справі про адміністративне правопорушення відносно директора у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого частиною 5 статті 173-⁴ КУпАП, закрити через відсутність події і складу цього адміністративного правопорушення [4].

Схожа фабула справи визначена й Постановою Цюрупинського районного суду Херсонської області від 02.03.2020 р. (справа № 664/3705/19). Так, відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення від 18.12.2019 р. (серія АПР 18 192453) особа, яка обіймає посаду директора Костогризівської ЗОШ І-ІІІ ст., вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ч. 5 ст. 173-⁴ КУпАП шляхом неповідомлення територіального органу Національної поліції щодо отримання заяви осіб про випадок булінгу (цькування) по відношенню до їх доньки.

В даному випадку суд також постановив, що провадження по справі про притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка обіймає посаду директора за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч.5 ст. 173-⁴ КУпАП, закрити в зв'язку з відсутністю складу зазначеного адміністративного правопорушення в її діях [5]. Тобто, даний випадок судом також було оцінено як конфлікт або сварка.

Відмінною від наведених судових рішень є Постанова Бучацького районного суду Тернопільської області 26.11.2019 р. (справа № 595/2070/19), згідно якої 26.09.2019 р. завідувача Малозаліщицької ЗОШ І ст. не вжила заходів щодо припинення булінгу відносно малолітньої учениці 2 класу та не повідомила уповноважені підрозділи органів Національної поліції України про факт булінгу в навчальному закладі, в якому вона є керівником, чим вчинила адміністративне правопорушення, передбачене ч.5 ст.173-⁴ КУпАП.

В свою чергу, завідувача у судовому засіданні вину у вчиненні правопорушення заперечила, пояснивши суду це тим, що їй було не відомо про факти булінгу.

Згідно з викладеними обставинами, вина завідувачої в скоєнні правопорушення підтвердилася даними, що містяться в протоколі про адміністративне правопорушення серії АПР18 № 097480 від 18.10.2019 р., а також письмовими поясненнями свідків. Крім того, вина завідувачої підтверджується письмовими поясненнями бабусі потерпілої дитини, з яких вбачається, що стосовно її онуки систематично вчинялися випадки булінгу, про що вона повідомляла класного керівника та завідувачу школи, однак, жодних дій для його припинення ними вчинено не було. В зв'язку з цим, вона була змушена перевести дитину до іншої школи.

Також треба підкреслити, що твердження завідувачої про те, що їй не було відомо про випадок булінгу судом оцінюється критично, оскільки спростовується показами свідка та іншими матеріалами справи.

За таких обставин суд вважає, що в діях завідувачої містяться ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого ч.5 ст.173-4 КУпАП, а саме – неповідомлення керівником закладу освіти уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про випадки булінгу (цькування) учасника освітнього процесу. У зв'язку з чим суд постановив визнати винною завідувачу Малоозаліщицької ЗОШ І ст. в скоєнні правопорушення, передбаченого ч.5 ст.173-4 КУпАП та накласти на неї адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 75 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що становить 1275 (одну тисячу двісті сімдесят п'ять) грн. [6]. З огляду на вказану судову справу можна зазначити, що судові органи досить критично налаштовані відносно осіб, які є відповідальними за освітній процес, що вбачається доцільним та обгрунтованим. Зокрема, це впливає із низки факторів, пов'язаних з соціалізацією учасників освітнього процесу (учнів), а також з їх психологічним та фізичним здоров'ям (в контексті дослідження наслідків булінгу).

Нетиповою є судова справа про вчинення булінгу малолітньою особою відносно свого вчителя. Так, Постанова Збарзького районного суду Тернопільської області від 13.02.2020 р. (справа № 598/2106/19) регламентує, що відповідно до протоколу про адміністративне правопорушення серії АПР18 №483122 від 08.11.2019 р. малолітній учень, який навчається в другому класі, на протязі вересня – жовтня 2019 року систематично вчиняв булінг (цькування) стосовно вчителя, тобто психологічне насильство, а саме – висловлював словесні образи, показував непристойні жести під час навчального процесу, внаслідок чого могла бути заподіяна шкода психічному здоров'ю останньої. У зв'язку з чим адміністративну відповідальність за скоєне малолітнім учнем несе його мати.

В судовому засіданні матір учня свою вину у вчиненні правопорушення не визнала і пояснила, що дійсно її малолітній син, в період по листопад 2019 року навчався в другому класі. Однак, вона не визнає того, що він вчиняв булінг, а саме – дії по психологічному цькуванню своєї вчительки, оскільки є малолітньою особою і не може вчиняти дії, які б свідчили саме про усвідомлене систематичне психологічне цькування педагога. За словами матері дії її сина, а саме – епізодичне непокороження вимогам вчителя під час навчального процесу, свідчать про його реакцію на упереджене ставлення останньої до нього, та неспроможність цього вчителя, як педагога, контролювати освітній процес у класі.

В свою чергу, з матеріалів справи та письмових доказів, а саме – письмових пояснень свідків, вбачається, що дійсно в період з вересня по жовтень 2019 року під час освітнього процесу малолітній учень неодноразово порушував правила поведінки, займався сторонніми справами, не реагував на зауваження як потерпілого вчителя, так й інших вчителів. З письмового пояснення практикуючого психолога вбачається, що така поведінка малолітнього учня другого класу говорить про те, що його адаптація до навчального процесу, його соціалізація, проходить досить важко.

Разом з тим, матеріали справи не містять належних та допустимих доказів, які б свідчили про системність цькування або знущання малолітнього учня над вчителем, яке визначається поняттям «булінг». Саму тому, за відсутності факту вчинення саме малолітнім учнем булінгу (цькування), притягнення його матері до адміністративної відповідальності за таке правопорушення виключається [7].

Зазначена судова справа може стати предметом дискусій з приводу низки питань: по-перше, чи дійсно особа, знаходячись в другому класі, не може усвідомлювати вчинення своїх дій; по-друге, з матеріалів справи вбачається, що учень вчиняв образливі дії відносно вчителя з вересня по жовтень, однак, в резолютивній частині постанови було наголошено на відсутності такої ознаки булінгу як систематичність, у зв'язку з чим виникає питання: який період часу необхідно вчинити дії, щоб вони набули ознаки систематичності; по-третє, матерію учня було наголошено на неспроможності вчителя, як педагога, виконувати обов'язки щодо виховання та контролю учнів у класі, в той же час, на нашу думку, суд мав би звернути увагу на необхідності виховання своєї малолітньої дитини батьками (матір'ю), адже саме вони мають виконувати обов'язки щодо виховання дитини та контролю за цим процесом.

Цікавою видається фабула судової справи, визначеної у Постанові Болградського районного суду Одеської області 22.11.2019 р. (справа № 497/1761/19). Її особливість полягає в тому, що протокол складено відносно матері дитини, яка в школі вчинила булінг. Тобто, порівнюючи названу судову справу з попередньою, в даному випадку виною особою вважають не дитину, а безпосередньо матір.

Так, із матеріалів справи вбачається, що 12.11.2019 р. працівниками поліції знову (вдруге) було

складено протокол про адміністративне правопорушення серії АПР№006593, згідно якого 22.10.2019 р. був виявлений факт того, що матір не в повному обсязі виконує свої батьківські обов'язки з виховання сина, який разом з іншими трьома хлопчиками у приміщенні школи, на перерві імітували статевий акт відносно однокласника, затиснувши його біля стіни, висловлюючись нецензурними словами та торкаючись статевих органів потерпілої дитини, яка відчувала дискомфорт та приниження, про що повідомила опісля своїх батьків, а ті, у свою чергу, вчителя, цей випадок був предметом розгляду на класних зборах.

У судовому засіданні матір свою вину у скоєнні вказаного правопорушення визнала частково, пояснивши, що намагається приділяти сину достатньо часу, намагається виховувати його, просить не призначати їй надто суворого стягнення, оскільки не працює, має ще молодшу дитину, провела виховну бесіду з сином, який усе розповів, пояснив, що то вони так балувалися, визнав свою протиправну поведінку і вибачився перед потерпілою дитиною.

З урахуванням викладеного у справі, а також характеру вчиненого правопорушення особою, що характеризується позитивно, беручи до уваги ступінь її вини, майновий стан та інші вимоги законодавства, суд дійшов висновку, що з метою виховання та попередження скоєння інших правопорушень матір винної дитини підлягає притягненню до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу, що передбачено санкцією ч.1 ст.184 КУпАП, що є достатнім для її виховання, відповідає характеру вчиненого правопорушення, її особі та ступеню вини, враховуючи наслідки та обсяг правопорушення, вчиненого її сином, який характеризується негативно.

Таким чином, суд постановив призначити їй адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі п'ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 850 (вісімсот п'ятдесят) гривень [8], що, на нашу думку, є досить раціональним з точки зору діалектичного підходу до вирішення даної справи.

Висновки. Розглянувши судові справи, пов'язані із вчиненням булінгу, можна зробити низку висновків. Так, на сьогоднішній день судові справи характеризуються відсутністю єдиного підходу до вирішення типових (тобто таких, в яких склад адміністративного правопорушення є однаковим або досить подібним) справ. Вважаємо, що означене обумовлене тим, що вказана категорія булінгу, а також юридична відповідальність за його вчинення є доволі новим явищем для сучасної юриспруденції, що й безпосередньо визначає складність винесення уніфікованих постанов.

Окрім того, відсутність чіткого розуміння сутнісної складової категорії «булінг» та її характерних ознак на практиці ускладнює процеси ідентифікації булінгу не лише під час судового розгляду справи, а й також на етапі складання протоколів про адміністративне правопорушення.

З означеного випливає, що в Україні необхідно здійснювати комплексний підхід до категорії булінгу не лише теоретиками-науковцями, а також й суддями, працівниками органів Національної поліції та іншими уповноваженими особами, адже наслідками вчинення булінгу, як показує судова практика, можуть бути пригнічений стан, небажання відвідувати заклад освіти, необхідність психологічної допомоги тощо, що негативно впливає на подальшу соціалізацію особи, яка стала жертвою булінгу. Саме тому, дослідження питань, пов'язаних з адміністративно-правовим механізмом запобігання цьому негативному явищу, є перспективним напрямком наукових пошуків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

- 1.Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 16.07.2019 р. Справа №607/14713/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 2.Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 3.Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню): Закон України від 18.12.2018 № 2657-VIII. Відомості Верховної Ради. 2019. № 5. Ст.33.
- 4.Постанова Жовтневого районного суду Миколаївської області 06.03.2020 р. Справа №477/49/20. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 5.Постанова Цюрупинського районного суду Херсонської області від 02.03.2020 р. Справа № 664/3705/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 6.Постанова Бучацького районного суду Тернопільської області 26.11.2019 р. Справа № 595/2070/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 7.Постанова Збаразького районного суду Тернопільської області від 13.02.2020 р. Справа № 598/2106/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>
- 8.Постанова Болградського районного суду Одеської області 22.11.2019 р. Справа № 497/1761/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua>

REFERENCES:

1. Postanova Ternopilskoho miskraionnoho sudu Ternopilskoi oblasti. (2019. July 16). [Resolution of the Ternopil City District Court of the Ternopil region]. Sprava №607/14713/19. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian]
2. Yedynyi derzhavnyi reiestr sudovykh rishen. [Unified state register of court decisions]. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo protydii bulinhu (tskuvanniu) (2018. December 18). [On modification of some legislative acts of Ukraine concerning counteraction to bullying

(harassment)]. *Zakon Ukrainy № 2657-VIII. Vidomosti Verkhovnoi Rady*. 2019. № 5. Ст.33. [in Ukrainian].

4. Postanova Zhovtnevoho raionnoho sudu Mykolaiivskoi oblasti (2020. March 6). [Resolution of the October district court of the Nikolaev area]. Sprava №477/49/20. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].

5. Postanova Tsiurupynskoho raionnoho sudu Khersonskoi oblasti (2020. March 2). [Resolution of the Tsiurupynsky District Court of the Kherson Region] Sprava № 664/3705/19. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].

6. Postanova Buchatskoho raionnoho sudu Ternopilskoi oblasti (2019. November 26). [Resolution of the Buchach District Court of Ternopil Region]. Sprava № 595/2070/19. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].

7. Postanova Zbarazkoho raionnoho sudu Ternopilskoi oblasti. (2020. February 13). [Resolution of the Zbarazh District Court of the Ternopil Region] Sprava № 598/2106/19. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].

8. Postanova Bolhradskoho raionnoho sudu Odeskoi oblasti. (2019. November 22) [Resolution of the Bolgrad District Court of Odessa region] Sprava № 497/1761/19. Retrieved from: <http://reyestr.court.gov.ua> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-85-90

Корнійченко Анастасія Олександрівна,
доктор філософії зі спеціальності 081 Право,
старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: anastasiakorniichenko@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7826-4386>

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ SMART-СУСПІЛЬСТВА

У статті здійснено аналіз загально-теоретичних основ концепції Smart-суспільства. Вказано, що Smart-суспільство є принципово новим, порівняно з інформаційним, базисом існування людства загалом або певної країни зокрема, яке передбачає використання Smart-технологій людьми з відповідною розумовою свідомістю (тобто, Smart-людьми) й їх поєднання шляхом організації взаємодії індивідів і технологій на основі розуму та знань.

Розглянуто діяльність суб'єктів публічного адміністрування у процесі становлення Smart-суспільства. Зазначено, що одним із кроків становлення Smart-суспільства є запровадження Smart-управління та Smart-урядування (адміністрування), які поступово впроваджуються в Україні. З'ясовано, що одним із складників Smart-урядування виступає «E-government», яке являється системою взаємодії державних інституцій як з окремим громадянином зокрема, так і суспільством загалом шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем.

Визначено потенційні та реальні проблеми, які притаманні публічному адмініструванню у вказаних умовах. Зроблено висновок, що на сьогоднішній день і Smart-управління, і Smart-урядування (адміністрування) є недосконалими та потребують комплексного підходу шляхом формування єдиної загальнодержавної концепції становлення та розвитку Smart-управління, ефективне впровадження якого стане значним поштовхом у формуванні на території України Smart-суспільства.

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, Smart-суспільство, Smart-управління, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології.

Korniychenko A. ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN THE CONDITIONS OF SMART-SOCIETY

The article analyzes the general theoretical foundations of the concept of Smart-society. It is stated that Smart-society is a fundamentally new, compared to information, the basis of human existence in general or a country in particular, which involves the use of Smart-technologies by people with appropriate mental consciousness (Smart-people) and their combination by organizing interaction of individuals and technologies based on reason and knowledge.

The activity of subjects of public administration in the process of formation of Smart-society is considered. It is noted that one of the steps in the formation of Smart-society is the introduction of Smart-management and Smart-government (administration), which are gradually being implemented in Ukraine. It was found that one of the components of Smart-government is "E-government", which is a system of interaction of state institutions with individual citizens in particular and society as a whole through the use of information and communication technologies that provide prompt, open and impartial solution to of any social and domestic problems.

Potential and real problems inherent in public administration in these conditions have been identified. It is concluded that today both Smart-management and Smart-government (administration) are imperfect and require a comprehensive approach by forming a single national concept of formation and development of Smart-management, the effective implementation of which will be a significant impetus to the formation of Smart- society.

Keywords: public administration, subjects of public administration, Smart-society, Smart-management, e-government, information and communication technologies.

Постановка проблеми. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, поширення електронно-мережових відносин та еволюція від інформаційного до Smart-суспільства обумовлюють необхідність застосування нових форм публічного адміністрування в сучасних умовах. Фундаментальним базисом у даному аспекті виступають глобалізація та досвід передових країн світу. До того ж, актуалізує трансформацію публічного адміністрування й євроінтеграційний вектор руху України. За таких обставин видається належним здійснення наукового дослідження діяльності суб'єктів публічного адміністрування у процесі становлення Smart-суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Цікавим видається той факт, що наукові положення щодо Smart-суспільства досить відрізняються за своїм змістом. Так, представники юридичної спільноти, зокрема Є. Болотіна, Д. Дубков, П. Клімушкін, Г. Ковтун, І. Котовська, Л. Лощина, І. Луциків, Г. Радковська, А. Серенко, О. Сороківська та інші, наголошують на становленні інформаційного суспільства. В свою чергу, науковці філософських наук, а саме – Р. Андрюкайтене, І. Ардашкін, В. Воронкова, С. Захарова, О. Кивлюк, В. Мельник, І. Рижова, Т. Романенко, Д. Свириденко, О. Семеніхіна й інші, наголошують на відходженні від інформаційного суспільства та становленні на його основі нового суспільства покоління Smart (тобто, Smart-суспільства). Це породжує науковий інтерес до новітнього для юридичної науки Smart-суспільства та відповідної діяльності публічної адміністрації в умовах його становлення.

Мета статті – здійснити аналіз загально-теоретичних основ концепції Smart-суспільства; розглянути діяльність суб'єктів публічного адміністрування у процесі становлення Smart-суспільства; визначити потенційні та реальні проблеми, які притаманні публічному адмініструванню у вказаних умовах; розкрити електронне урядування як один із складників сучасного Smart-управління та Smart-урядування (адміністрування).

Виклад основного матеріалу дослідження. На зміну інформаційному суспільству йде «суспільство знань», що забезпечує використання інформації у всіх галузях життя соціуму, культури, науки, освіти, що породжує нові форми взаємодії – економічні, політичні та культурні форми, які важко описати в межах наявних теоретичних конструктів. Інформаційне суспільство трансформується у «суспільство знань», а потім у Smart-суспільство, що дає поштовх новим соціальним дискурсам і стимулює до рефлексії [1, с. 46; 2, с. 27-28]. Як бачимо, науковці наголошують на наявності нового, так званого «перехідного» суспільства, яке існує між застарілим інформаційним та подальшим Smart-суспільством. В свою чергу, основну увагу привертає останнє, принципово нове як з точки зору антропологічних, так і філософських систем знань, суспільство.

Категорія «Smart» означає розумний, тобто такий, що сприяє розвитку розумних технологій і формуванню розумного суспільства, перехід інформаційного суспільства до суспільства знань або Smart-суспільства, керівною парадигмою якого є прагнення покращувати всі сфери життєдіяльності людини, використовуючи інформаційні технології для створення нової якості життя [3, с. 83].

Термін «Smart-суспільство» увійшов в науку після Саміту «Великої двадцятки» у Сеулі, що відбувся у листопаді 2010 року, де проходив форум з інформаційних технологій «Smart і стале зростання». Зокрема, саме там були озвучені стратегії розвитку окремих країн (Німеччина, Південна Корея, Австралія, Нідерланди та ін.), пов'язані із Smart-технологіями або «розумними» технологіями. У перспективі, накопичення суспільством технологій роботи з інформацією зумовить появу нової якості, яку нині називають Smart-суспільство. У такому суспільстві технології, які базувалися на інформації, трансформуються у технології, які будуть базуватися на взаємодії та знаннях [3, с. 84].

В даному контексті також варто зазначити, що Південна Корея ще у минулому столітті переглянула власну політику суспільного розвитку країни. Зокрема, перша програма розвитку інформатизації, яка підтримана на державному рівні, була прийнята ще у 1996 році. На думку Де-Джаун Хвана, генерального секретаря Корейської ради з університетської освіти, висловлену на Міжнародному освітньому форумі «Світ на шляху до Smart-суспільства» (2012 р.), саме уряди країн повинні йти попереду всіх змін, оскільки вони є ключовими фігурами мотивації на зміни людей, які вибрали їх на керівні пости. Так, на 1999-2002 роки була розроблена програма «Кібер-Корея 21», яка включала формування глобальної державної бази знань для подальшого розвитку, масове створення кібер-шкіл, масову перепідготовку працюючого населення – близько 85% працюючих повинні були пройти підвищення кваліфікації за десятьма напрямками [4]. Поки інші країни лише починають впроваджувати у державну політику процедури застосування Smart-технологій і формування Smart-суспільства, ця країна вже активно використовує та вдосконалює їх. Завдяки ранньому осмисленні представниками публічної влади і реального запровадження заходів щодо розвитку електронної інформатизації, на сьогоднішній день Південна Корея вважається однією з передових та найрозвиненіших країн світу стосовно технологій Smart.

Концепція Smart-суспільства, як нова модель інформаційного суспільства, впливає на всі сфери життєдіяльності суспільства – економічну, політичну, соціальну, духовно-культурну, освітянську та сприяє формуванню єдиного освітянського інформаційного простору, в контексті якого витребуваними є Smart-громадяни (розумні, інтелектуальні, креативні, здатні працювати у команді), які представляють собою інтелектуальний капітал суспільства та стратегічний ресурс держави [5, с. 189].

Як зазначають В. Воронкова, О. Кивлюк та Р. Андрюкайтене Smart-суспільство як форма соціального життя – це нова сукупність свідчень, характеристик, що представляють певний об'єкт у його якісній визначеності, нова культурно-освітня динаміка суспільства, що дозволяє отримати нові ефекти – економічні, політичні, соціальні, духовні, освітянські [2, с. 28]. Тобто, Smart-суспільство є об'ємною категорією, яка стосується фактично всіх сфер суспільного життя. Воно впливає та проникає у повсякденну діяльність не лише суб'єктів владних повноважень, а й пересічного громадянина.

І. Ардашкін, аналізуючи зміст поняття «smart», виділяє кілька значень, які дослідники, як правило, вкладають в нього: сучасні технології; інформаційні технології; міждисциплінарність наукових розробок; люди з відповідною (розумовою) свідомістю і поведінкою (smart-люди); організація ефективної взаємодії людей і технологій, що веде до підвищення ступеня безпеки життя і поліпшення якості життя (smart-сереводище і smart-взаємодія); ефективність вирішення виникаючих проблем [6, с. 35].

Ключовим у властивості «Smart» є здатність взаємодіяти з оточуючим середовищем, тому «Smart» у глобальному масштабі – це властивість системи чи процесу, яке проявляється у взаємодії з оточуючим середовищем і наділяє систему здатністю: 1) адаптації до умов, що трансформуються; 2) самостійного розвитку і самоконтролю; 3) ефективного досягнення результату, що в наш час набув більш пришвидшених та технологічних обрисів [7, с. 90]. Не випадково передові країни вже давно сформували концепції (парадигми, теорії) розвитку Smart-суспільства, а саме – розумного суспільства, розумного уряду, розумної освіти, розумного міста, що пов'язано з формуванням «економіки знань». В основі Smart-суспільства лежить розвиток «суспільства знань», цифрових технологій, цифрового суспільства, всього того, що зветься «цифровою ерою» розвитку цивілізації в умовах трансформації природи людини під впливом віртуальної реальності. Smart – це властивість об'єкта, що характеризує інтеграцію у даному об'єкті елементів, раніше не поєднаних, які здійснюються за допомогою використання мережі Інтернет. Наприклад: Smart-TV, Smart-Home, Smart-Phone, Smart-технології, що в цілому приведе до розширення трудової мобільності: в освіті, на державній службі і в багатьох інших сферах зайнятості [8, с. 129–139]. Окрім того, Smart-суспільство побудоване таким чином, що «розумна» робота, яка утворена «розумним» життям, державою і бізнесом, базується на «розумній» інфраструктурі і «розумних» громадянах, які відіграють центральну роль у створенні Smart-культури. В свою чергу, розвиток таких галузей, як Smart-транспорт, Smart-охорона здоров'я, Smart-енергетика, Smart-суспільство приведе до появи Smart-світу, детермінованого цифровими технологіями [9, с. 123–134; 10, с. 126].

Таким чином, сучасне суспільство розуміє необхідність формування нової Smart-парадигми й переходу до становлення та розвитку Smart-суспільства. Проте, не дивлячись на весь спектр переваг, існує низка значимих проблем, які уповільнюють реалізацію вказаних процесів. До того ж, вони притаманні не лише нашій державі, а й більшості інших країн. Детально не зупиняючись на наявних проблемах, адже комплексний аналіз неможливий у рамках формату написання даної статті, розглянемо одну з найтипівіших.

Так, в ідеальному варіанті категорія «Smart» (в тому числі Smart-управління, Smart-суспільство і Smart-технології) повинна характеризуватися універсальністю. Зокрема, Smart-технології повинні носити універсальний характер і мають бути використані в будь-якій країні. Але далеко не кожне суспільство готове це робити. Наприклад, у розвитку Smart-міста ряд європейських країн (наприклад, Нідерланди, Німеччина, Бельгія) просунувся досить далеко, але навіть там говорити про те, що Smart-міста втілили в собі весь можливий потенціал наявних технологій, поки не доводиться. В першу чергу, для Smart-технологій необхідно Smart-населення (Smart-люди), але який відсоток необхідний, щоб Smart-люди трансформувалися в Smart-суспільство, визначити поки складно [6, с. 43]. Тобто, однією з ключових проблем становлення Smart-суспільства є відсутність Smart-людей, які в повній мірі мають усвідомлювати та сприяти формуванню нового якісного суспільства.

При цьому принципового, щоб категорія «Smart-людей» включала не лише громадян, які формуватимуть та складають Smart-населення, а й також осіб, до повноважень яких віднесено можливість прийняття управлінських рішень, тобто – представників Smart-управління або ж адміністрування.

З цього приводу досить влучно стверджує Є. Болотіна: «сучасне суспільство потребує зміни механізмів інформаційного забезпечення, формату спілкування працівників органів публічної влади з громадянами. Для функціонування публічного управління як якісно нової парадигми суспільного буття важливим і необхідним є розуміння необхідності застосування суб'єктного підходу при здійсненні публічного управління» [11, с. 27]. Л. Лощина та Г. Ковтун визначають, що розробка та втілення новітніх управлінських практик в інституційній та соціально-економічній сферах сприяють підвищенню ефективності функціонування державного сектору, якості надання адміністративних і публічних послуг. Запроваджуються новітні технології, збільшуються ресурси та методи користування Інтернетом, активно працюють засоби масової інформації, відбувається демократизація суспільства, що також впливає на

розвиток публічного адміністрування [12, с. 101].

Сучасна концепція Smart-урядування (Smart Government) базується на найновішій платформі «Smart networks» [2, с. 28]. Платформа Smart networks («розумних мереж») передбачає використання інформаційно-комунікаційних технологій, що змінюють освіту, бізнес, сферу зайнятості тощо [10, с. 126]. На думку І. Котовської, І. Луциків та О. Сороківської, процес розвитку інноваційної складової в системі публічного управління є багатограним, оскільки передбачає впровадження інноваційних технологій, методів та інструментів, урахування взаємозв'язку та взаємовпливу різних рівнів управління з кінцевим споживачем – суспільством. Інноваціями в публічному управлінні є: аутсорсинг (outsourcing); бенчмаркінг (benchmarking); врядування (governance) – управління без уряду; електронне урядування (e-government), яке охоплює: «уряд – урядові» (government to government), «уряд – громадянам» (government to citizens), «уряд – бізнесу» (government to business); збалансована система показників (Balanced Score Card, BSC); концепція ощадливого управління (lean management); управління проектами (project management) тощо [13, с. 124-128]. З усіх перерахованих інновацій у публічному управлінні (Smart-управління) особливої уваги потребує Smart-урядування.

Одним із складників Smart-урядування виступає онлайн доступність «E-government». Зупинимося на цьому детальніше.

«E-government» – це електронний уряд або електронне урядування. Відомі дослідники П. Клімушкін та А. Серенко так пояснюють ці категорії. Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, у тому числі мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організації, пов'язаного з їх отриманням [14, с. 4]. Згідно з концепцією Д. Дубова, електронне урядування – це комплекс державних інформаційних систем, інформаційно-технологічної інфраструктури їх взаємодії між собою та інфраструктури доступу до них населення, які забезпечують новий рівень відкритості, результативності та ефективності діяльності органів державної влади для найповнішого задоволення прав громадян [15].

Таким чином, можна стверджувати, що електронний уряд – це інформаційна система взаємодії органів публічної влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової та зовнішньої суспільної інфраструктури через владні Інтернет-представництва (портали), що розширює доступність державно-управлінських послуг та скорочує терміни їх надання.

С. Квітка та О. Соколовська до обов'язкових умов створення системи е-урядування («E-government») в країні відносять:

- розроблення загальнодержавної концепції створення «Електронного урядування» на чітко визначений період;
- планування бюджету, що забезпечує необхідні витрати на реалізацію заходів е-урядування із залученням державних та недержавних джерел;
- наявність наукових шкіл та потужних підприємств у галузі ІКТ, розгалуженої інформаційно-технологічної інфраструктури [16, с. 32].

Отже, електронне урядування («E-government») – це система взаємодії державних інституцій з окремим громадянином та суспільством в цілому через інформаційно комунікаційні технології, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем.

На сьогоднішній день електронне урядування («E-government») знаходиться на стадії становлення й запровадження, а тому, з метою його ефективності та результативності, необхідно, перш за все, подолати певні прогалини не лише суто правового, а й також технічного характеру. Зокрема, до таких прогалин належать:

- відсутність належної комунікації та взаємодії між владними інституціями різних сфер управління;
 - відсутність можливості громадян перевірки належності інформації, що подається органами влади.
- Окрім того, проблеми можуть виникати й стосовно технічної недосконалості веб-ресурсів органів влади чи їх складністю для пересічних громадян;
- впровадження дієвої системи правових санкцій за ненадання або неналежне інформативне забезпечення своєї діяльності органами публічної влади.

Усунення означених недоліків здатне повною мірою підвищити ефективність запровадження електронного урядування («E-government»), а також початку формування в Україні Smart-суспільства.

На додаток на вказаного, результативність запровадження електронного урядування в публічному управлінні України, має базуватись на врахуванні обставин щодо:

1. По-перше, ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації;
2. Усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, так як за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення;
3. Формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних;

4. Запровадження в публічному управлінні такої важливої складової, як планування, що дозволить громадянам приймати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструменту стабільності економічного розвитку [17, с. 175-179].

Висновки. Підводячи підсумки зазначимо, що Smart-суспільство є принципово новим, порівняно з інформаційним, базисом існування людства загалом або певної країни зокрема, яке передбачає використання Smart-технологій людьми з відповідною розумовою свідомістю (тобто, Smart-людьми) й їх поєднання шляхом організації взаємодії індивідів і технологій на основі розуму та знань.

Аналіз загально-теоретичних основ концепції Smart-суспільства показав, що в більшості країн світу, у тому числі й в Україні, Smart-суспільство є далеким та поки що недосяжним явищем. Однак, цільовий, послідовний та системний рух до нього уможливує наближення й усвідомлення всіх позитивних сторін його досягнення та унормування в повсякденній реальності.

Одним із кроків у процесі становлення Smart-суспільства є запровадження Smart-управління та Smart-урядування (адміністрування), які поступово впроваджуються в Україні. В свою чергу, одним із складників Smart-урядування виступає «E-government», яке являється системою взаємодії державних інституцій як з окремим громадянином зокрема, так і суспільством загалом шляхом використання інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. На жаль, на сьогоднішній день і Smart-управління, і Smart-урядування (адміністрування) є недосконалыми та потребують комплексного підходу шляхом формування єдиної загальнодержавної концепції становлення та розвитку Smart-управління, ефективного впровадження якого стане значним поштовхом у формуванні на території України Smart-суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Днепровская Н. Понятийные основы концепции смарт-образования. *Открытое образование*. 2015. № 6. С. 43-51.
2. Воронкова В., Кивлюк О., Андриякайтене Р. Антропологичні виміри смарт-суспільства: теоретико-концептуальний досвід. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2018. Випуск 73. С. 25-40.
3. Рижова І., Захарова С. Вплив «smart- технологій» на розвиток smart-міста в інформаційному суспільстві. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2018. Випуск 72. С. 81-90.
4. Семеніхіна О. Нові парадигми у сфері освіти в умовах переходу до Smart-суспільства. *Науковий вісник Донбасу*. 2013. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2013_3_22
5. Воронкова В. Формування smart-суспільства як фактор сталого розвитку та його вплив на становлення нової освітянської парадигми. *Гілея: науковий вісник*. Збірник наукових праць / Гол. ред. В. Вашкевич. К.: Вид-во «Гілея», 2017. Вип.117 (2). С.189-193.
6. Ардашкин И. Смарт-общество как этап развития новых технологий для общества или как новый этап социального развития (прогресса): к постановке проблемы. *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2017. № 38. С. 32-45.
7. Воронкова В., Кивлюк О. Людина в освітньому просторі smart-суспільства. *Міждисциплінарні дослідження складних систем : зб. наук. праць*. Київ :Вид-во НПУ імені М. Драгоманова. 2017. № 10-11. С. 88-95.
8. Свириденко Д. Трансформація природи людини під впливом віртуальної реальності у сучасних філософських концепціях. *Мультиверсум. Філософський альманах: зб. наук. праць*. К.: Український Центр духовної культури, 2008. Вип.67. С.129-139.
9. Воронкова В., Романенко Т., Андриякайтене Р. Концепція розвитку проектноорієнтованого бізнесу в умовах цифрової трансформації до Smart – суспільства. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: Зб. наук. пр.* Запоріжжя: Вид-во ЗДІА, 2016. Вип.67. С. 122-134.
10. Воронкова В. Генеза від інформаційного суспільства до «smart-суспільства» в контексті історичної еволюції сучасного світу: теоретико-концептуальний контекст. *Гілея: науковий вісник*. 2017. Вип. 116. С. 128-133.
11. Болотіна Є. Публічне адміністрування і менталітет українців. *Вісник економічної науки України*. 2016. № 2. С. 27-31.
12. Лощина Л., Ковтун Г. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. № 12. С. 99-104. DOI: 10.32702/2306-6806.2018.12.99
13. Луциків І., Сороківська О., Котовська І. Дослідження особливостей інноваційного розвитку системи публічного управління в Україні. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 12. С. 124-128.
14. Клімушкін П., Серенок А. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.
15. Дубов Д., Дубова С. Основи електронного урядування. К.: Центр навчальної літератури, 2006. 176 с.
16. Квітка С., Соколовська О. Електронне урядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. (23). С. 26–34.
17. Дніпров О. Тенденції та проблеми впровадження електронного урядування в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 175-179.

REFERENCES:

1. Dneprovskaia N. (2015). Poniatyinnye osnovy kontseptsyy smart-obrazovaniya [Conceptual foundations of smart education concept]. *Otkrytoe obrazovaniye – Open education*, 6, 43-51 [in Russian].
2. Voronkova V., Kyvliuk O., Andriukaitene R. (2018). Antropolohichni vymiry smart-suspilstva: teoretyko-kontseptualnyi dosvid [Anthropological dimensions of smart society: theoretical and conceptual experience]. *Humanitarnyi visnyk ZDIA – Humanitarian Bulletin ZDIA*, 73, 25-40 [in Ukrainian].
3. Ryzhova I., Zakharova S. (2018). Vplyv "smart- tekhnolohii" na rozvytok smart-mista v informatsiinomu suspilstvi [The impact of "smart-technologies" on the development of smart-cities in the information society]. *Humanitarnyi visnyk ZDIA – Humanitarian Bulletin ZDIA*, 72, 81-90 [in Ukrainian].
4. Semenikhina O. (2013). Novi paradyhmy u sferi osvity v umovakh perekhodu do Smart-suspilstva [New paradigms in the field of education in the transition to Smart-society]. *Naukovyi visnyk Donbasu – Scientific Bulletin of Donbass*, 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvd_2013_3_22 [in Ukrainian].
5. Voronkova V. (2017). Formuvannya smart-suspilstva yak faktor staloho rozvytku ta yoho vplyv na stanovlennia novoi osvitiionskoi paradyhmy [Formation of smart-society as a factor of sustainable development and its influence on the formation of a new educational paradigm.]. *Hileia: naukovyi visnyk – Gilea: scientific bulletin*, 117(2), 189-193. V. Vashkevych (Ed.). K. : Vyd-vo «Hileia», [in Ukrainian].
6. Ardashkyn Y. (2017). Smart-obshchestvo kak etap razvytiya novykh tekhnolohiy dlia obshchestva yly kak novyy etap sotsyalnogo razvytiya (prohressa): k postanovke problem [Smart society as a stage of development of new technologies for society or as a new stage of social development (progress): to the problem]. *Vestnyk Tomskogo gosudarstvennogo unyversyteta. Fylosofiya. Sotsyolohiya. Polytolohiya – Bulletin of Tomsk State University. Philosophy. Sociology. Political science*, 38, 32-45 [in Russian].
7. Voronkova V., Kyvliuk O. (2017). Liudyna v osvithnomu prostori smart-suspilstva [Man in the educational space of smart-society]. *Mizhdystyplinarni doslidzhennia skladnykh system: zb. nauk. prats – Interdisciplinary research of complex systems: coll. science. Wash*, 10-11. S. 88-95. Kyiv :Vyd-vo NPU imeni M. Drahomanova, [in Ukrainian].
8. Svyrydenko D. (2008). Transformatsiia pryrody liudyny pid vplyvom virtualnoi realnosti u suchasnykh filozofskykh kontseptsiiakh [Transformation of human nature under the influence of virtual reality in modern philosophical concepts]. *Multyversum. Filozofskyi almanakh: zb. nauk. prats – Multiverse. Philosophical Almanac: Coll. Science. Wash*, 67, 129-139. K.: Ukrainskyi Tsentrukukhovnoi kultury, [in Ukrainian].
9. Voronkova, V.G., Romanenko, T. P., Andryukaytiene R. (2016). Kontseptsiiia rozvytku proektnoorientovanoho biznesu v umovakh tsyfrovoy transformatsii do Smart – suspilstva [Concept of development of design-oriented business in the conditions of digital transformation to Smart – society]. *Humanitarnyi visnyk Zaporizkoi derzhavnoi inzhenernoi akademii – Humanitarian Bulletin of Zaporizhzhya State Engineering Academy: Coll. sciences etc*, 67, 122-134. Zaporizhzhia: A view of the ZGIA, [in Ukrainian]
10. Voronkova V. (2017). Geneza vid informatsiinoho suspilstva do "smart-suspilstva" v konteksti istorychnoi evoliutsii suchasnoho svitu: teoretyko-kontseptualnyi kontekst [Genesis from the information society to the "smart society" in the context of the historical evolution of the modern world: theoretical and conceptual context]. *Hileia: naukovyi visnyk – Gilea: scientific bulletin*, 116, 128-133 [in Ukrainian]
11. Bolotina Ye. (2016). Publichne administruvannya i mentalitet ukrainsiv [Public administration and mentality of Ukrainians]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy – Bulletin of Economic Science of Ukraine*, 2, 27-31 [in Ukrainian]
12. Lochshina, L., Kovtun, H. (2018), Teoretychni aspekty publichnoho administruvannya v konteksti ukrainskykh reform [Establishment of public administration in Ukraine: historical and conceptual analysis], *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 12, 99–104 [in Ukrainian]
13. Lutsykyv I., Sorokivska O., Kotovska I. (2017). Doslidzhennia osoblyvostei innovatsiinoho rozvytku systemy publichnoho upravlinnia v Ukraini [Research of features of innovative development of public administration system in Ukraine]. *Ekonomika i suspilstvo – Economy and society*, 12, 124-128 [in Ukrainian]
14. Klimushkin P., Serenok A. (2010). Elektronne uriaduvannya v informatsiinomu suspilstvi: monohrafiia [E-government in the information society: a monograph.]. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», [in Ukrainian]
15. Dubov D., Dubova S. (2006). Osnovy elektronnoho uriaduvannya [Fundamentals of e-government]. K.:Tsentrukukhovnoi literature, [in Ukrainian]
16. Kvitka S., Sokolovska O. (2015). Elektronne vriaduvannya yak innovatsiinyi mekhanizm vzaiemodii vlady, biznesu ta hromadianskoho suspilstva: zarubizhnyi dosvid ta peredumovy rozvytku v Ukraini [E-government as an innovative mechanism of interaction between government, business and civil society: foreign experience and prerequisites for development in Ukraine]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 9(23), 26–34 [in Ukrainian]
17. Dniprov O. Tendentsii ta problemy vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannya v Ukraini [Trends and problems of e-government implementation in Ukraine]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 6, 175-179 [in Ukrainian]

УДК 342.951

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-91-96

Терехов Віталій Юрійович,
адвокат, кандидат юридичних наук
e-mail: hrechserge@ukr.net

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Правоохоронна функція – це комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

Чинниками, які впливають на розвиток правоохоронної діяльності на сучасному етапі є: сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу; все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству; поглибилась інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин; реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації; змінились вимоги до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури.

Правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

Теоретичне підґрунтя адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції держави може базуватися на наступних тезах: синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони; вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина; позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін.

Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому правоохоронна функція може бути доповнена наступними складовими адміністративно-правової природи: сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення; інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку; комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

Юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки, які впливають як на систему правоохоронних органів, так і на реалізацію завдань охорони правопорядку, безпеки.

Відсутність спеціального закону у сфері правоохоронної функції не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким в теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекування та систематизація відносин правоохорони є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів.

У найбільш загальному вигляді, систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи: організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення; нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє).

Ключові слова: правоохорона, правоохоронні органи, правопорядок, законодавство, відомче нормотворення.

Terekhov V. MODERN ASPECTS OF THEORETICAL AND LEGAL SUPPORT OF REALIZATION OF THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE

Law enforcement function is a complex direction of state policy, through which the protection of human rights, freedoms and interests, ensuring the rule of law, the constitutional order, order and the safe existence of society, its elements.

Factors influencing to the development of law enforcement at the present stage are: the modern law enforcement function is devoid of excessive interest in coercion; the functions of providing services, conducting educational work, establishing transparency, accountability and accountability to civil society are becoming increasingly important; the integration of law enforcement into the sphere of information and commercial relations has deepened; the implementation of the law enforcement function on the ground has become more accountable to the local community through decentralization reform; the requirements for the quality of regulatory support of law enforcement infrastructure have changed.

The legal support of the state law enforcement function aims to regulate this array of public relations, to give it legitimacy and universality.

The theoretical basis of administrative regulation of the law enforcement function of the state can be based on the following theses: synergy of dogmas of public administration, administrative relations and regulatory activities of the state in the field of law enforcement; the impact of legal norms in the field of public administration on the protection of human and civil rights, freedoms and interests; positive obligation of the state to affirm and protect human rights through the relevant activities of law enforcement institutions regulated by regulatory administrative acts, etc.

Modern realities require the expansion of law enforcement influence on public relations. Therefore, the law enforcement function can be supplemented by the following components of legal nature: law enforcement service, which is accompanied by the provision of appropriate services to the subjects of appeal; information and telecommunication support and digitalization of order relations; communication, intersubjective interaction, control.

Legal uncertainty of the categorical apparatus creates adverse organizational and managerial consequences that affect both the law enforcement system and the implementation of the tasks of law enforcement and security.

The absence of a special law in the field of law enforcement is not a significant shortcoming in the way of effective regulation of law enforcement relations, as the scope of the general principles of the state law enforcement function is quite broad

in theoretical terms. From the point of view of legal technique, normative design and systematization of law enforcement relations is such a difficult task that it does not justify the purpose of the existence of the law itself or a set of laws.

In the most general form, the system of departmental regulatory regulation in the field of law enforcement of the state should be classified into two groups: organizational and managerial (internal) regulatory support; regulatory support of the main areas of law enforcement (external).

Key words: law enforcement, law enforcement agencies, law and order, legislation, departmental normative drafting.

Постановка проблеми. Сучасна правоохоронна функція позбавлена надмірного інтересу до примусу. Сьогодні правоохоронні відносини охоплюють площину не тільки владно наказової діяльності із протидії правопорушень. Для них все більшої актуальності набувають функції з надання послуг, проведення просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству. Осторонь не залишилася інтеграція правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин. Реалізація правоохоронної функції на місцях стала більш відповідальною перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації. Змінились вимоги до якості законодавчого, нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури. З урахуванням зазначених тенденцій та чинників, правоохоронні стандарти в сучасній демократичній державі потребують переосмислення своєї адміністративно-правової природи, формування нової моделі роботи суб'єктів правоохоронної діяльності, яка задовільнила б вимоги суспільства.

Особливої актуальності тематика набула у зв'язку із подіями, які розгортаються у сусідній Республіці Білорусь, де процес узурпації влади відбувається із залученням сил правоохоронних органів. Відверте зловживання владними повноваженнями та їх перевищення супроводжується антигуманним поведінням із людьми, катуванням, тортурами з порушення їх усіх прав, свобод та гарантій. Такий стан речей є недопустимим в правовій державі. А зазначені події для України повинні стимулювати підвищення прозорості, підзвітності правоохоронних органів, забезпечити особисту невідворотну відповідальність за незаконні дії та рішення особливо, які спрямовані проти основоположних прав та свобод людини.

Мета статті – висвітлити актуальні питання реалізації правоохоронної функції, проаналізувати вплив чинників на формування сучасного стану правового забезпечення правоохоронної діяльності та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Довгий період розвитку вітчизняної теоретичної думки обумовив те, що акценти науковців щодо правоохоронної функції держави були згорнуті в русло запобігання, припинення та боротьби із правопорушеннями, застосуванням примусу. Об'єктивно, наукову спільноту рухали надбання ще радянського періоду, в основі яких лежали ідеї центристської ролі держави та домінування адміністративного впливу.

Конституційно-правовий вплив на природу правоохоронної функції держави розкриває напрямки законодавчої та відомчої нормопроектної діяльності. Суто буквальний зміст державної правоохоронної функції пов'язує її із сферою безпеки і з діяльністю правоохоронних та військових органів в конституційно-правовій площині. Такий тезис випливає із тлумачення статті 17 Конституції України, згідно з якою забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [4]. Тотожним за змістом є положення законодавства у сфері національної безпеки, де правоохоронні органи належать до блоку сил безпеки та сил оборони, як правоохоронні та розвідувальні органи, а також державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями [9]. На наш погляд, «консервативне забарвлення» конституційної природи правоохоронних органів можливо модернізувати, зокрема, прийняттям Закону про правоохоронні органи. Останній слугував би одним із системоутворюючих в адміністративно-правовому забезпеченні правоохоронної функції.

Неспростовуючим аргументом є розуміння правоохоронної функції як напрямку державної політики. Важливо погодитись із позицією колективу авторів (за заг. ред. М.В. Ковалю) посібника «Правове регулювання правоохоронної діяльності» про те, що правоохоронна функція держави, реалізується через державну політику, як комплексний пріоритетний напрямок державної політики, її змістом є забезпечення охорони права і правовідносин, а також захист основ конституційного ладу [3, с. 155-156]. О.Л.Соколенко, децентралізуючись від «суб'єктивістського підходу» констатує, що така політика покликана забезпечити реальність прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в умовах демократичної соціальної правової держави [14, с. 848]. Перевагами такої позиції є її актуальність в будь-який час, незважаючи на суб'єктів правоохоронної діяльності та методів досягнення завдань правоохорони. Оцінка правоохоронної функції – це якісний показник реальності, дієвості стану охорони державою прав людини.

Слід піддати критиці термінологічні підходи правників, які в ключову роль «правоохоронної функції держави» закладають діяльність правоохоронних органів. Але разом з цим, не помилковим є судження, зокрема, як зазначає Р.Я Шай, що зміст правоохоронної діяльності охоплює здійснення функцій держави шляхом владної оперативної діяльності державних органів, спрямованої на забезпечення охорони норм права від порушень, на захист наданих громадянам суб'єктивних прав та забезпечення виконання покладених на них юридичних обов'язків [16, с. 3]. Терміни «правоохоронна функція держави» та «правоохоронна діяльність» різняться між собою хоча і переслідують єдину мету. Правоохоронна функція – це комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

Адміністративно-правове регулювання як легітимне середовище втілення завдань правоохоронної функції характеризується наступними ознаками: по-перше, синергія догм державного управління, управлінських відносин та нормативної діяльності держави у сфері правоохорони; по-друге, вплив правових норм у сфері державного управління на охорону прав, свобод та інтересів людини і громадянина; по-третє, позитивне зобов'язання держави утверджувати та захищати права людини через відповідну діяльність правоохоронних інституцій, регламентованих нормативними адміністративними актами та ін. Вказаний процес спрямований не тільки на упорядкування, а й сприяє розвитку правозабезпечення та правоохорони, а отже і правоохоронної функції держави.

У методологічному контексті заслуговує на увагу структурування правоохоронної функції держави здійснене Р.А Шаєм. Напрямки загалом можна укрупнити на наступні: профілактичний; захисний; охоронний; ресоціалізаційний; виявлення та розслідування злочинів; судовий розгляд справ та виконання рішень судів [15, с. 14]. Також елементи державної правоохоронної функції в науковій літературі інколи іменують ще «цільові програми». До останніх, О.М. Полковніченко відносить систему заходів із забезпечення, охорони громадського порядку [7, с. 42]. Такий підхід поза всяких сумнівів є вузьким та неохоплює інших напрямків. Сучасні реалії вимагають розширення правоохоронного впливу на суспільні відносини. Тому їх можна доповнити складовими адміністративно-правової природи: сервіс у сфері правоохорони, який супроводжується наданням відповідних послуг суб'єктам звернення; інформаційно-телекомунікаційне забезпечення та цифровізація відносин правопорядку; комунікація, міжсуб'єктна взаємодія, контроль.

Відсутність змісту центробіжних дефініцій, зокрема, «правоохорона», «правоохоронні органи», «правопорядок» в чинному законодавстві є суттєвим недоліком адміністративно-правового механізму правоохоронної функції. Нормативно-правовий аспект при розумінні сутності державно-правової політики є ключовим у практичній реалізації охорони прав та свобод людини і громадянина. Адміністративно-правове забезпечення правоохоронної функції держави – складний правовий феномен з точки зору урегулювання участі держави та інших інституцій, суб'єктів та посадових осіб у реалізації правоохоронних завдань. Без нормативно встановлених та закріплених державною правил поведінки неможливим є захист прав та свобод суб'єктів від протиправних дій інших осіб. Більше того, санкціоновані державою норми встановлюють межі дозволеної поведінки уповноважених на застосування примусу посадових осіб. Можна стверджувати, що правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати зазначений масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

Юридична невизначеність категоріального апарату породжує несприятливі організаційно-управлінські наслідки. Так, Ю.В. Собко зазначає, що відсутність чіткого визначення правоохоронної діяльності обумовлює низку проблем, однією з яких є некоординованість (неузгодженість) правоохоронної діяльності, що має як зовнішній, так і внутрішній характер [13, с. 112]. О. Дефенюк констатує, що відсутнє визначення поняття та переліку правоохоронних функцій не дає можливості доповнення системи правоохоронних органів України новими структурними елементами [2, с. 138]. Погодитися слід також із А.О. Янчук у тому, що суперечливе вживання законодавцем термінів «правоохоронна діяльність», «правоохоронні органи держави», «правоохоронна система» свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні в законодавстві та ускладнює розв'язання проблем реформування всієї правоохоронної системи, що в кінці-кінців негативно впливає на нормативне регулювання компетенції правоохоронних органів, інституційну та функціональну складові правоохоронної системи України [16, с. 109].

На нормативно-стратегічному рівні адміністративно-правового забезпечення реалізації напрямків правоохоронної функції також прослідковуються низка розбіжностей між планами та реальністю.

Слід наочно навести окремі положення Указу Президента України від 08.04.2008 № 311/2008, яким введено Рішення РНБО «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів». Документ одним із перших визнав, що система органів, яку традиційно називають «правоохоронними» (органи внутрішніх справ, Служби безпеки України, Державна прикордонна служба України, податкова міліція та інші органи, що мають повноваження провадити дізнання, слідство, застосовувати адміністративні санкції), створена як механізм переслідувань і репресій, не була трансформована в інститут захисту і відновлення порушених прав осіб [10]. Концепцією запропоновано створення в Україні наступних суб'єктів кримінальної юстиції упродовж декількох років: національну поліцію, фінансову поліцію, військову поліцію, слідчий підрозділ Служби безпеки України, спеціально утворений орган досудового розслідування корупційних правопорушень (антикорупційний орган) [10]. Як видно, станом на середину 2021 року, система правоохоронних органів із повноваженнями у сфері кримінальної юстиції суттєво відрізняється від пропонованої в стратегії: слідчі органів Національної поліції, слідчі органів безпеки, слідчі органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, слідчі органів державного бюро розслідувань, детективи Національного антикорупційного бюро України (ст. 216 КПК України) [5].

Неабияким чином на розвиток стандартів правоохоронної діяльності та правоохоронних органів впливає намагання України стати членом НАТО. Наприклад, в рамках конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору, Указом Президента України від 19.04.2012 № 273/2012 затверджено Річну національну програму співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік [8]. У середньострокових цілях останньої зазначається про реформування системи правоохоронних органів у

відповідності до міжнародних стандартів, всебічного забезпечення прав, гарантій та соціального захисту правоохоронців, реформування Державної прикордонної служби та внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ, підвищення боєздатності Збройних сил [8].

У Плані дій Ради Європи для України на 2011-2014 рр. виокремлювалися заходи для утвердження прав людини шляхом зміцнення національного потенціалу у сфері боротьби з жорстоким поведінням з боку співробітників правоохоронних органів і пенітенціарних установ, у тому числі шляхом підвищення ефективності розслідування заяв про жорстоке поведіння; розширення застосовування європейських стандартів в галузі прав людини у своїй повсякденній роботі працівників правоохоронних органів; розширення транскордонного співробітництва [6].

У Протоколі № 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року передбачалась інтеграція європейських стандартів адвокатської діяльності в національну систему кримінального процесу [12]. Документом передбачається низка заходів організаційно-правового змісту, спрямованих та підвищення ролі адвоката у кримінальному процесі, гарантій його діяльності.

Відсутність спеціального закону не є суттєвим недоліком на шляху ефективності врегулювання відносин правоохорони, оскільки обсяг загальних засад державної функції правоохорони є досить широким в теоретичному аспекті. З позиції юридичної техніки, нормопроекткування та систематизація відносин правоохоронних є настільки складним завданням, що не виправдовує мети існування самого закону чи зводу законів.

Натомість національній законопроектній історії відомі спроби реалізувати таку ідею. Зокрема проектом Закону України від 17.12.2009 № 5446, «Про концепцію реформування правоохоронних органів України» передбачаються загальні принципи діяльності усіх правоохоронних органів, що є спробою уніфікації їх діяльності на інституційному рівні [11].

Загалом, законодавча база з питань правоохоронної функції є настільки розширеною, що її норми знаходяться в десятках законодавчих актах, які, подекуди, діють ще з 90-х років. За таких обставин невиключеною є наявність чисельних розбіжностей, неужгодженостей та протиріч.

Спроби узагальнення та систематизації актів законотворення неодноразово відмічалися і у світлі адміністративно-правової доктрини. Втім, більшість із них піддаються обґрунтованій критиці, а відтак не можуть претендувати на абсолютність. Наприклад, О.І. Безпалова пропонує законодавчу базу із означеного предмету розділити на закони, що визначають загальні засади реалізації правоохоронної функції держави; закони, що визначають окремі напрямки реалізації правоохоронної функції держави; закони, що визначають правовий статус суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави [1, с. 27]. Щодо першого блоку, зокрема, вчена відносить до нього Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Незрозумілим видається такий підхід, оскільки означений Закон лише поверхнево визначає заходи державного захисту спеціальних суб'єктів, які потребують таких в силу виконання особливих державницьких завдань. Єдиним системноутворюючим елементом в Законі є термін «правоохоронні органи», який, до речі, надає тільки перелік останніх. В іншому випадку, погоджуємось із обґрунтованістю віднесення О.І. Безпаловою Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 19.06.2003 № 975-IV до групи загальних законодавчих джерел регулювання правоохоронної функції, втім останній вже втратив свою чинність в результаті прийняття Закону України «Про національну безпеку» від 21.06.2018 № 2469-VIII.

На наш погляд, для включення до критерію загальноправових актів у сфері адміністративно-правового регулювання правоохоронної функції можуть претендувати, положення, наприклад, Закону України «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, органів досудового розслідування, прокуратури і суду» від 01.12.1994 № 266/94-ВР. Натомість, процедурний характер його норм позбавляє претензії на системність та інституційне значення. Закон не містить принципів правовідновлюючої діяльності об'єкта посягання та загалом інших обов'язків держави за результатами заподіяння шкоди незаконними діями правоохоронних органів.

Відомче нормотворення утворює найбільший масив положень з питань правоохоронної діяльності, забезпечення правопорядку, захисту прав та свобод учасників правовідносин, охорони державних інтересів, забезпечення національної безпеки та ін. У межах встановлених законом повноважень, уповноважені суб'єкти реалізують свої функції шляхом прийняття відповідних адміністративних актів. У найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи.

Перша – організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення – властиве виключно суб'єктам правоохоронної діяльності, яке деталізує їх повноваження, встановлює порядок прийняття та виконання управлінських рішень, здійснення публічної служби, звітності та громадського контролю тощо.

Друга – нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє) – це загальнообов'язкові для виконання нормативні акти із загальнодержавною сферою поширення, які розкривають порядок, способи, засоби досягнення завдань в діяльності правоохоронних органів та суб'єктів, залучених до завдань правоохорони.

Висновки.

1. Сучасна правоохоронна функція держави характеризується як комплексний напрямок державної політики, за допомогою якого досягається охорона прав, свобод та інтересів людини і громадянина, забезпечення законності, конституційного ладу, правопорядку та безпечного існування суспільства, його елементів.

2. Правове забезпечення правоохоронної функції держави має на меті упорядкувати масив суспільних відносин, надати йому легітимності та загальнообов'язковості.

3. Розвиток сучасної правоохоронної діяльності характеризується: позбавленням надмірного інтересу до примусу; актуалізацією функції з надання послуг, проведенням просвітницької роботи, утвердження прозорості, підзвітності та підконтрольності громадському суспільству; поглибленням інтеграції правоохорони у сферу інформаційних, комерційних відносин; підвищенням відповідальності реалізації правоохоронної функції перед місцевою громадою завдяки реформі децентралізації; посиленням вимог до якості нормативного забезпечення правоохоронної інфраструктури, особливо антикорупційної складової.

4. На формування сучасного стану адміністративно-правового забезпечення правоохоронної функції держави мали вплив низка чинників загальнополітичного та нормативного характеру: домінування протягом тривалого часу радянської думки про місце і роль правоохоронних органів; проєвропейський вектор розвитку України та намагання утвердитися повноправним членом НАТО; несистематизованість законодавчого поля та відсутність центробіжних дефініцій у сфері правоохорони; домінуючий вплив відомчого регулювання на реалізацію відомчих правоохоронних завдань.

5. У найбільш загальному вигляді систему відомчого нормативного регулювання у сфері правоохоронної функції держави доцільно класифікувати на дві групи: організаційно-управлінське (внутрішнє) нормативне забезпечення; нормативне забезпечення основних напрямків правоохоронної діяльності (зовнішнє).

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Безпалова, О. І. "Законодавче забезпечення реалізації правоохоронної функції держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2013. №2. С: 22-32.

2. Дуфенюк О. Недоліки юридичної термінології у галузі нормативного регулювання правоохоронної діяльності. *Вісник Національного університету Львівська політехніка*. №559. Проблеми української термінології, 2006. С. 138-140.

3. Ковалів М. В., Єсімов С. С., Лозинський Ю. Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності: навчальний посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2018. 323 с.

4. Конституція України : Закон, Верховна Рада України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Кодекс України; Закон, Кодекс від 13.04.2012 № 4651-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17>

6. План дій Ради Європи для України на 2011 - 2014 роки : План; Рада Європи від 23.06.2011 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b25

7. Полковніченко О. М. Сутність та зміст правоохоронної функції держави. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 39-43. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2011_3_8.

8. Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2012 рік : Указ Президента України; Програма від 19.04.2012 № 273/2012 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/273/2012>

9. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" : Указ Президента України; Концепція від 08.04.2008 № 311/2008 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008>

11. Проект Закону України від 17.12.2009 № 5446, «Про концепцію реформування правоохоронних органів України». URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JF47A00A?an=131>

12. Протокол N 6 до Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки щодо допомоги з правоохоронних питань від 9 грудня 2002 року : Протокол; США від 20.10.2009 № 6 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/840_149

13. Собко Ю. В. Сутність та особливості правоохоронної діяльності як об'єкта координаційного впливу. *Право і безпека*. 5 (2009). С. 112-115.

14. Соколенко О. Л. Поняття та ознаки правоохоронної функції держави як основи правоохоронної діяльності. *Форум права*. 2012. № 4. С. 847-852.

15. Шай Р. Я. Правоохоронна функція правової держави: теоретико-практичний аспект: автореф. дисертації на здоб. к. ю. н. за спеціальністю 12.00.01. Львів, 2012. 20 с.

16. Янчук А.О. Шляхи формування основ нормативно-правового забезпечення реформування правоохоронної системи України: до постановки проблеми. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. №1. С. 107-116.

REFERENCES:

1. Bezpalova, O. I. (2013) *Zakonodavche zabezpechennia realizatsii pravookhoronnoi funktsii derzhavy*. [Legislative support for the implementation of the law enforcement function of the state]. *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav* №2, 2013. 22-32. [in Ukrainian].

2. Dufeniuk O. (2006) *Nedoliky yurydychnoi terminolohii u haluzi normatyvnoho rehuliuвання pravookhoronnoi diialnosti*. [Disadvantages of legal terminology in the field of regulatory regulation of law enforcement]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu Lvivska politekhnika*. №559. Problemy ukrainskoi terminolohii. S. 138-140 [in Ukrainian].

3. Kovaliv M. V., Yesimov S. S., Lozynskiy Yu. R. (2018) *Pravove rehuliuвання pravookhoronnoi diialnosti* [Legal regulation of law enforcement activities] navchalnyi posibnyk Lviv: LvDUVS, 2018. [in Ukrainian].

4. Konstytutsiia Ukrainy. (1996). [Constitution of Ukraine] *Zakon vid 28.06.1996 № 254k/96-VR Zakonodavstvo Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

5. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy (2012) [Criminal Procedure Code of Ukraine] *Zakon vid 13.04.2012 № 4651-VI. Zakonodavstvo Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

6. Plan dii Rady Yevropy dlia Ukrainy na 2011 - 2014 roky (2011). [Council of Europe Action Plan for Ukraine for 2011-2014] *Plan vid 23.06.2011. Zakonodavstvo Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/go/994_b25 [in Ukrainian].

7. Polkovnichenko O. M. (2011) *Sutnist ta zmist pravookhoronnoi funktsii derzhavy* [The essence and content of the law enforcement function of the state] *Visnyk Kharkivskoho natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. 2011. № 3. 39-43. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnivs_2011_3_8. [in Ukrainian].

8. *Pro zatverdzhennia Richnoi natsionalnoi prohramy spivrobotnytstva Ukraina – NATO na 2012 rik* (2012) [On approval of the Annual National Cooperation Program Ukraine] *Ukaz prezzydenta vid 19.04.2012 № 273/2012. Ukaz prezzydenta vid 19.04.2012 № 273/2012. Zakonodavstvo Ukrainy*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/273/2012> [in Ukrainian].

9. *Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy* (2018) [On the national security of Ukraine] *Zakon Ukrainy vid 21.06.2018 № 2469-VIII. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy»*. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2469-19>. [in Ukrainian].

10. *Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i obrony Ukrainy vid 15 liutoho 2008 roku "Pro khid reformuvannia systemy kryminalnoi yustyttsii ta pravookhoronnykh orhaniv"* (2008) *Ukaz Prezzydenta Ukrainy; Kontseptsiiia vid 08.04.2008 № 311/2008* Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/go/311/2008> [in Ukrainian].

11. *Proekt Zakonu Ukrainy vid 17.12.2009 № 5446, «Pro kontseptsiiu reformuvannia pravookhoronnykh orhaniv Ukrainy»* [On the concept of reforming law enforcement agencies of Ukraine]. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/JF47A00A?an=131> [in Ukrainian].

12. *Protokol N 6 do Memorandumu pro vzaiemorozuminnia mizh Uriadom Ukrainy ta Uriadom Spoluchenykh Shtativ Ameryky shchodo dopomohy z pravookhoronnykh pytan vid 9 hrudnia 2002 roku* (2009) [Protocol No. 6 to the Memorandum of Understanding between the Government of Ukraine and the Government of the United States America on law enforcement assistance of December 9, 2002] *Mizhnarodnyi dokument vid 20.10.2009 № 6*. Retrieved from: https://zakon.rada.gov.ua/go/840_149 [in Ukrainian].

13. Sobko Yu. V. (2009) *Sutnist ta osoblyvosti pravookhoronnoi diialnosti yak obiekta koordynatsiinoho vplyvu*. [The essence and features of law enforcement as an object of coordination]. *Pravo i bezpeka* 5. 112-115. [in Ukrainian].

14. Sokolenko O. L. (2012) *Poniattia ta oznaky pravookhoronnoi funktsii derzhavy yak osnovy pravookhoronnoi diialnosti* [The concept and features of the law enforcement function of the state as the basis of law enforcement] *Forum prava*. 2012. № 4. 847-852. [in Ukrainian].

15. Shai R. Ya. (2012) *Pravookhoronna funktsiia pravovoi derzhavy: teoretyko-praktychnyi aspekt* [Law enforcement function of the rule of law: theoretical and practical aspect]. avtoref dys. na zdob. k. yu. n. za spetsialnistiu 12.00.01. Lviv, 2012. [in Ukrainian].

16. Yanchuk A. O. (2016) *Shliakhy formuvannia osnov normatyvno-pravovoho zabezpechennia reformuvannia pravookhoronnoi systemy Ukrainy: do postanovky problemy* [Ways of formation of bases of normative-legal maintenance of reforming of law-enforcement system of Ukraine: to problem statement] *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 2016, №1. 107-116. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 19.10.2021

УДК 347.998.85

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-97-102

Арестова Людмила Валеріївна,

аспірант Державного університету інфраструктури та технологій

e-mail: dbezzubov@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0002-3753-8803>

СПРАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Автором визначено що конфронтація інтересів полягає у тому, що у матеріальних чи процедурних правовідносинах, на думку невідного суб'єкта, порушується його суб'єктивний публічний інтерес на реалізацію суб'єктивного публічного (наприклад, право на вибори, державну службу) чи приватного права (наприклад, право на земельну ділянку), задоволення публічного (наприклад, прагнення користуватися дорожнім покриттям у відмінному стані) чи приватного інтересу (наприклад, прагнення стати адвокатом).

Визначено, що адміністративний суд, вирішуючи спір між сторонами, сприяє врегулюванню несумісних чи протилежних інтересів сторін, захисту суб'єктивного публічного інтересу невідного суб'єкта, його як публічних, так і приватних суб'єктивних прав. При цьому суд сприяє також охороні порядку реалізації владним суб'єктом його публічно-владних повноважень, чим забезпечує законність і охорону публічного правопорядку.

Відзначено, що суб'єктивне публічне право особа використовує для задоволення своїх особистих (наприклад, реєстрація права на земельну ділянку) або суспільних інтересів, потреб (наприклад, використання площі для мітингу).

Відзначено, що безпосереднім предметом захисту в адміністративному суді є суб'єктивне публічне право особи на звернення до органів публічної адміністрації, якщо реалізація іншого суб'єктивного права особи (публічного чи приватного) неможлива без взаємодії з суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний сприяти такій реалізації.

Публічно-правовий спір охоплює лише спори про право публічне, тобто про захист лише суб'єктивного публічного права. Тоді як, спір, який виникає з публічно-правових відносин, зумовлений порушенням суб'єктивного публічного права, і передбачає захист прав та інтересів особи, незалежно від їх юридичної природи (як приватних, так і публічних).

Предмет юрисдикції адміністративних судів складають не усі спори, що виникають з публічно-правових відносин. Розмежування спорів, що мають розглядатися в порядку різних видів судочинства, повинно відбуватися на законодавчому рівні, з урахування аргументованих позицій провідних науковців стосовно усунення з певного кодексу тих положень, які перешкоджають точному визначенню юрисдикції відповідного суду.

Ключові слова: адміністративне судочинство, методика розмежування, об'єкт правовідносин, правова норма, адміністративна справа.

Arestova L. THE CASE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION: THEORETICAL ASPECTS OF LEGAL DISPUTES ARISING FROM PUBLIC-LEGAL RELATIONS

Abstract. The author determined that the conflict of interests is that in substantive or procedural legal relations, according to the non-governmental entity, violates his subjective public interest in the implementation of subjective public (eg, the right to vote, civil service) or private law (for example, the right to land), the satisfaction of public (for example, the desire to use the road surface in excellent condition) or private interest (for example, the desire to become a lawyer).

It is determined that the administrative court, resolving the dispute between the parties, promotes the settlement of incompatible or conflicting interests of the parties, protection of the subjective public interest of the non-governmental entity, its both public and private subjective rights. At the same time, the court also contributes to the protection of the procedure for the exercise by the subject of its public authority, which ensures the legality and protection of public order.

It is noted that a person uses subjective public law to satisfy his personal (for example, registration of land rights) or public interests, needs (for example, the use of space for a rally).

It is noted that the direct subject of protection in the administrative court is the subjective public right of a person to apply to public administration bodies, if the realization of another subjective right of a person (public or private) is impossible without interaction with the subject of power, which is obliged promote such implementation.

A public law dispute covers only disputes about public law, ie about the protection of only subjective public law. Whereas, a dispute arising from a public-law relationship is caused by a violation of subjective public law and provides for the protection of the rights and interests of the individual, regardless of their legal nature (both private and public).

The subject of jurisdiction of administrative courts is not all disputes arising from public law relations. The distinction between disputes to be considered in different types of proceedings should take place at the legislative level, taking into account the reasoned positions of leading scholars on the removal from a code of those provisions that prevent the precise determination of the jurisdiction of the court.

Keywords: administrative proceedings, methods of differentiation, object of legal relations, legal norm, administrative case.

Постановка проблеми. Для дослідження правовідносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства, важливого значення має з'ясування сутності публічно-правового спору, з приводу вирішення якого і складаються досліджувані правовідносини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Важливу роль у дослідженні актуальних проблем становлення та розвитку адміністративного судочинства відіграють праці таких вчених як В. Авер'янов, Н.Армаш, Д. Беззубов, В.Бевзенко, Ю. Битяк, А. Боннеер, Л. Бринцева, С. Головатий, І. Голосніченко, Т.Гуржій, А. Єлістратов, І.Коліушко, А. Колодій, Т. Коломоєць, А. Комзюк, М. Козюбра, О. Кузьменко, Р.Куйбіда, Е. Демський, О.Пасенюк, Ю. Педько, В. Перепелюк, Н. Писаренко, А. Руденко, Н. Саліщева, А.Селіванов, М. Смокович, Ю. Старілов, В. Стефанюк, В. Сьоміна, О. Тищенко, Н. Хаманева, О.Харитоновна, Д. Чечот та інші.

Метою статті є розкриття особливостей поняття та змісту справи адміністративної юрисдикції, теоретичних аспектів розгляду правових спорів, що виникають із публічно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сутність спору, що виникає з публічно-правових відносин, полягає в конфліктній публічно-правовій ситуації, у зв'язку із зіткненням протилежних чи несумісних публічних інтересів сторін, що виявляється в порушенні, обмеженні чи невизнанні суб'єктом владних повноважень суб'єктивних прав, свобод та інтересів (зокрема і приватних) невіддільних суб'єктів, у результаті чого останній не може задовольнити свої потреби.

Конфронтація інтересів полягає у тому, що у матеріальних чи процедурних правовідносинах, на думку невіддільного суб'єкта, порушується його суб'єктивний публічний інтерес на реалізацію суб'єктивного публічного (наприклад, право на вибори, державну службу) чи приватного права (наприклад, право на земельну ділянку), задоволення публічного (наприклад, прагнення користуватися дорожнім покриттям у відмінному стані) чи приватного інтересу (наприклад, прагнення стати адвокатом).

Водночас, на думку суб'єкта владних повноважень, у таких правовідносинах порушується публічний інтерес (наприклад, безперешкодне використання певної території іншими суб'єктами) і публічний правопорядок, для забезпечення яких він створений і функціонує.

Отже, адміністративний суд, вирішуючи спір між сторонами, сприяє врегулюванню несумісних чи протилежних інтересів сторін, захисту суб'єктивного публічного інтересу невіддільного суб'єкта, його як публічних, так і приватних суб'єктивних прав. При цьому суд сприяє також охороні порядку реалізації владним суб'єктом його публічно-владних повноважень, чим забезпечує законність і охорону публічного правопорядку.

Для обґрунтування цієї позиції, важливо з'ясувати сутність таких взаємозалежних, але не тотожних понять, як «суб'єктивне право», «суб'єктивне публічне право», «публічний інтерес», «суб'єктивний публічний інтерес». Розмежування сутності цих категорій має значення для визначення меж юрисдикції адміністративних судів, отождолення цих понять може призвести до звуження або ж до необґрунтованого розширення кола справ, що мають вирішуватися в порядку адміністративного судочинства.

Суб'єктивне право, закріплене у правовій нормі і гарантоване нею, характеризується тим, що: а) передбачені нормою дії особа може здійснювати або не здійснювати за власним бажанням; б) особа має можливість користуватися певним соціальним благом; в) реалізація передбачених нормою дій здійснюється в інтересах носія суб'єктивного права; г) це право забезпечується можливістю вимагати від інших осіб певних дій або ж утримання від них; г) у випадку порушення свого права, особа має можливість звертатися до органів держави за захистом.

Суб'єктивне публічне право – це закріплена нормами конституційного, адміністративного чи права місцевого самоврядування особлива юридична можливість особи діяти, користуватися певним соціальним благом чи управлінською («сервісною») послугою, брати участь в управлінні державними справами чи вирішувати питання місцевого значення, що забезпечена прямим юридичним обов'язком суб'єкта владних повноважень сприяти цьому, а в разі невиконання останнім цього обов'язку, звертатися за захистом до адміністративного суду [1, с. 98].

Отже, суб'єктивне публічне право особа використовує для задоволення своїх особистих (наприклад, реєстрація права на земельну ділянку) або суспільних інтересів, потреб (наприклад, використання площі для мітингу).

Слід зазначити, що безпосереднім предметом захисту в адміністративному суді є суб'єктивне публічне право особи на звернення до органів публічної адміністрації, якщо реалізація іншого суб'єктивного права особи (публічного чи приватного) неможлива без взаємодії з суб'єктом владних повноважень, який зобов'язаний сприяти такій реалізації. У такий спосіб, в адміністративному суді особа захищає свої суб'єктивні права, які реалізуються у публічно-владній сфері, шляхом взаємодії з суб'єктом владних повноважень, тому такі правовідносини регулюються нормами публічних галузей права і носять публічно-правовий характер.

Права особи завжди пов'язані із задоволенням її інтересів у певній сфері суспільного життя. Тому реалізація особою свого суб'єктивного права залежить від наявності або ж відсутності у неї потреби, бажання, тобто інтересу до використання можливості, наданої правовою нормою. Інтереси осіб у сфері права опосередковуються останнім і визначаються як «законні» або «охоронювані законом», тобто не заборонені об'єктивним правом. Тому доречно також дослідити взаємозв'язок таких категорій, як «охоронюваний законом інтерес» та «суб'єктивне право».

Втім, законний інтерес можна визначити як незаборонене законом прагнення особи до певної користі, блага в межах її суб'єктивних прав, що не порушує прав інших осіб.

Законний інтерес особи, не передбачений у змісті її суб'єктивного права, і найчастіше не вписаний у законі, але він опосередкований об'єктивним правом, знаходиться у сфері правового регулювання, охороняється законом. Суб'єктивний інтерес є прагненням особи задовольнити свої власні потреби або набути блага, що стимулює її до реалізації суб'єктивного права.

Взаємозв'язок суб'єктивного права та інтересу особи вдало розкрито у Рішенні Конституційного Суду України від 1.12.2004 р. [2] (справа про охоронюваний законом інтерес): суб'єктивне право є дозволом, що відображається у формулі «дозволено все, що передбачено у законі», а інтерес – у формулі «дозволено все, що не забороняється законом».

Вже зазначалося, що об'єктом правовідносин у сфері адміністративного судочинства є захист прав, свобод та законних інтересів осіб у сфері публічно-правових відносин. Тому наразі виникає необхідність звернутися до визначення категорії «публічний інтерес» і дослідити її як предмет судового захисту.

З огляду на лінгвістичне тлумачення слова «публічний» як суспільний, народний, гласний, поняття «публічний інтерес» означає інтерес суспільний, загальнодержавний. Проте, на думку В. Авер'янова, суспільство – це складна система, в якій кожна його частина або елемент, зрештою, «працюють» на загальносуспільний інтерес, продукуючи при цьому свої власні інтереси, котрі також мають публічний характер [3, с. 31]. Отже, «публічний інтерес» включає в себе інтереси окремо взятих осіб (фізичних, юридичних) – т. зв. «суб'єктивний публічний інтерес», інтереси значної кількості людей (громади), що зрештою і формують загальносуспільний публічний інтерес. Зрозуміло, що публічним вважається інтерес, який є важливий для значної кількості людей. Проте визнавати «публічнішим» інтерес лише за кількісним складом суб'єктів не можна. Інтереси різних груп (організації, громади, органу влади, держави) можуть не збігатися. Наприклад, зацікавленість певної групи осіб у виділенні в її користування приміщення для задоволення культурно-освітніх потреб може не збігатися з рішенням органу місцевого самоврядування, який представляє інтереси громади цього міста, і не має коштів на побудову чи утримання такого приміщення. Однак зазначені інтереси обох вказаних суб'єктів є публічними.

Правове регулювання спрямоване на узгодження особистих, групових, суспільних інтересів. Слушною є думка В. Бевзенка про те, що будь-які публічно-правові відносини представляють собою соціальні зв'язки, в яких суб'єкти цих відносин через взаємні поступки намагаються здійснити як власний суб'єктивний, так і загальний, суспільно-державний правовий інтерес [4, с. 52].

Прийнятним є визначення, сформульоване Л. Бринцевою [5, с. 69]: публічний інтерес – це визнаний державою, закріплений в об'єктивному праві або такий, що впливає з його загального змісту, інтерес, предметом якого є благо, необхідне як суспільству загалом, так і соціальним групам та окремим індивідам для їх нормального функціонування і розвитку, обов'язок з реалізації, охорони та захисту якого покладається на державу в особі її інституцій.

Наразі варто визначити які саме права та інтереси становлять предмет правовідносин у сфері адміністративного судочинства, і можуть бути захищені в судовому адміністративному процесі. Тому необхідно також дослідити взаємозв'язок таких категорій, як «суб'єктивний публічний інтерес» та «суб'єктивне публічне право».

Суб'єктивний публічний інтерес можна визначити як опосередковану об'єктивним правом і охоронювану державою можливість особи користуватися матеріальними та/або духовними благами, з метою задоволення суспільних та/або особистих потреб.

У такий спосіб, суб'єктивний публічний інтерес виражає бажання особи користуватися тими благами, що виникнуть при реалізації публічних прав і які задовольняються найчастіше за сприяння або ж невтручання суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними публічно-владної діяльності. Адже матеріальні публічно-правові відносини виникають між суб'єктами у зв'язку з бажанням невідного суб'єкта задовольнити свої суб'єктивні публічні чи приватні інтереси, реалізувати публічні чи приватні права, а завданням суб'єкта владних повноважень є сприяння в реалізації таких суб'єктивних прав та інтересів, якщо це входить у межі його компетенції.

Отже, вступаючи у правовідносини з органом публічної адміністрації, особа прагне реалізувати своє суб'єктивне публічне або приватне право, а отже, і задовольнити суб'єктивний інтерес. Крім того, невідний суб'єкт може прагнути задовольнити як особисті публічні потреби – суб'єктивний публічний інтерес (наприклад, внесення у списки виборців, пільгове пенсійне забезпечення) або ж потреби значного кола людей, соціальної групи, громади – публічний інтерес (користуватися дорожнім покриттям в належному стані). Неприйнятною є точка зору В. Бринцевої, яка зазначає, що інтерес приватної особи, що є стороною в адміністративному спорі, незважаючи на те, що такий спір виникає з публічно-правових відносин, завжди є приватним [5, с. 59]. Як було доведено вище, у спорі, що виникає з публічно-правових відносин, невідний суб'єкт може відстоювати як приватні, так і публічні інтереси.

Суб'єкт владних повноважень має сприяти невідному суб'єкту у здійсненні його прав та задоволенні інтересів, застосовуючи норми публічних галузей права. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у процесі своєї діяльності створюють блага та задовольняють потреби значного кола учасників суспільних відносин, а отже, в такому разі виступають представниками публічного інтересу. Варто погодитися з думкою В. Колпакова, який зазначив, що публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян [6, с. 50].

Зазначене твердження, хоч і викликає певні заперечення, проте, доводить наявність у невідного суб'єкта можливості захищати в адміністративному суді свої приватні права та інтереси, що можуть бути реалізовані лише у взаємодії з суб'єктом владних повноважень, участь якого і надає таким відносинам публічно-правовий характер.

Отже, в адміністративному суді вирішуються спори, що виникають у сфері публічно-правових відносин або спори, що виникають з публічно-правових відносин (тотожні поняття). Матеріальні (процедурні) правовідносини, з яких виник спір, що є предметом розгляду в адміністративному суді, носять публічно-правовий характер з таких причин. У таких правовідносинах обов'язкову участь бере орган публічної адміністрації з метою забезпечення реалізації прав та інтересів невідних суб'єктів. При цьому реалізуються норми галузей публічного права (насамперед адміністративного). Наразі слід з'ясувати, що являє собою публічно-правовий спір, як предмет юрисдикції адміністративних судів.

Отже, спір, що складає юрисдикцію адміністративних судів, виникає у сфері публічно-правових відносин і має публічно-правовий характер, так як ґрунтується на нормах публічного права і вказує на наявність публічного інтересу.

Обов'язковою стороною у такому спорі має бути суб'єкт владних повноважень, публічно-владна діяльність якого і оспорується в адміністративному суді. Підставою виникнення конфліктної ситуації є порушення прав, свобод чи інтересів невідного суб'єкта рішенням органу публічної адміністрації, що було спричинене в процесі реалізації останнім його публічно-владних повноважень. Суть конфлікту полягає у розбіжності інтересів сторін: публічного інтересу, представником якого є суб'єкт владних повноважень, крім того, можливо, і його суб'єктивного публічного інтересу та суб'єктивного інтересу (публічного або приватного) невідного суб'єкта.

Необхідно з'ясувати, що є предметом захисту для кожного учасника правовідносин, тобто які права та інтереси захищають сторони у судовому адміністративному процесі.

У літературі з цього приводу виражені різні точки зору. Так поширеною є думка, що захисту в адміністративному суді підлягають лише суб'єктивні публічні права та інтереси особи. А. Комзюк зазначає, що завданням адміністративного судочинства є захист публічних прав, свобод та інтересів учасників публічно-правових відносин [6, с. 103]. В іншій праці автор зазначає, що до складу об'єкта адміністративної юстиції входять лише ті інтереси, які реалізуються особами у правовідносинах із суб'єктами владних повноважень. У зв'язку з прямим чи опосередкованим здійсненням інтересів у відносинах за участю суб'єкта владних повноважень, ці інтереси набувають публічного характеру, а відтак підпадають під охоронну дію адміністративної юстиції. Це т. зв. публічний інтерес, який охоплює як суспільні, так і державні потреби [7, с. 24]. Інший український вчений А. Селіванов зазначає, що суть адміністративної юстиції – захист суб'єктивних публічних прав громадян [8, с. 26]. Російський адміністративіст Ю. Старілов також визначає адміністративну юстицію як правовий захист суб'єктивних публічних прав особи [9, с. 99]. Натомість учений В. Коверзнев стверджує, що при визначенні предмета діяльності адміністративного суду не можна застосовувати дефініцію «публічно-правовий спір», яка не має легального закріплення та передбачає поділ права за принципом дихотомії, що не відповідає чинному законодавству України. Сфера діяльності адміністративного суду повинна визначатися лише за галузевою ознакою і бути обмеженою сферою регулювання адміністративного права [10, с. 27]. Викладені думки вчених викликають певні заперечення, підтвердженням чому є такі аргументи.

Відповідно до ст. 5 КАС України, захисту в адміністративному суді підлягають права, свободи та інтереси фізичних осіб, права та інтереси юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Отже, це будь-які права та/або інтереси – як приватні, так і публічні. Безпосереднім предметом захисту є прагнення особи у публічних правовідносинах з суб'єктом владних повноважень реалізувати матеріальні суб'єктивні права та інтереси (як приватні, так і публічні). Тобто безпосереднім предметом захисту є суб'єктивне публічне право на реалізацію інших прав та суб'єктивний інтерес особи, що стимулює її реалізувати інші права. Опосередкованим, але все ж таки предметом захисту для невідного суб'єкта виступають інші права та інтереси. Отже, інтереси та права невідного суб'єкта, що підлягають захисту у судовому адміністративному процесі, можуть бути як приватними, так і публічними.

З іншого боку, суб'єкт владних повноважень є представником публічного інтересу, спрямованого на захист прав і охоронюваних законом інтересів суспільства, держави. Проте він також захищає законність прийняття свого рішення в процесі реалізації тих публічно-владних повноважень, на виконання яких він створений, тобто суб'єктивний публічний інтерес конкретного органу публічної адміністрації. Так, наприклад, у спорі між суб'єктами владних повноважень обидві сторони є представниками публічного інтересу, проте суб'єктивний публічний інтерес кожної сторони, який вона захищає у судовому адміністративному процесі, суперечить суб'єктивному також публічному інтересу іншої сторони. Отже, інтереси суб'єкта владних повноважень є публічними, зокрема, можуть бути і суб'єктивними.

Завданням адміністративного суду є вирішення спору, що виникає з публічно правових відносин. Так як у спорі проявляється розбіжність інтересів, то адміністративний суд покликаний узгодити суб'єктивні інтереси (зокрема і публічні) позивача з інтересом відповідача, проте не суб'єктивним публічним інтересом, а тим публічним інтересом, на реалізацію якого створений суб'єкт владних повноважень, тим самим забезпечуючи правопорядок у сфері публічно-правових відносин. У такий спосіб, у судовому

адміністративному процесі відбувається захист суб'єктивних публічних та приватних прав та/або інтересів невідомого суб'єкта та загального публічного інтересу, шляхом перевірки публічно-владної діяльності владного суб'єкта на відповідність її законам, Конституції України, міжнародно-правовим актам та об'єктивному праву загалом (принцип верховенства права). Для адміністративного суду має значення не так характер порушеного права чи інтересу невідомого суб'єкта, як те, що це право було порушено при здійсненні публічно-владної діяльності, що регулюється нормами публічного права, отже, спір виник з публічно-правових відносин і складає юрисдикцію адміністративних судів. Якщо ж право чи інтерес особи було порушено при здійсненні, наприклад, господарської діяльності, то такий спір має бути віднесений до компетенції господарського суду.

У такий спосіб, адміністративний суд забезпечує захист прав та інтересів сторін спору, чим сприяє досягненню балансу інтересів невідомого суб'єкта та держави.

Вище вже були з'ясовані теоретичні аспекти сутності спорів, що виникають з публічно-правових відносин. Тому варто визначити дефініцію, що найчіткіше характеризує спір, який складає предмет юрисдикційної діяльності адміністративних судів і відмежовує його від подібних спорів. Таке питання було об'єктом дослідження науковцями, проте загально визнаного поняття не сформульовано.

Так, наприклад, спори, що складають юрисдикцію адміністративних судів за КАС України, називаються «справа адміністративної юрисдикції», «адміністративна справа». Проте у різних статтях це поняття викладено різними термінами:

а) публічно-правовий спір, обов'язковою стороною в якому є суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні *управлінські* функції (п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України).

У такому випадку стає незрозуміло, чим справа адміністративної юрисдикції відрізняється від справи, що підвідомча, наприклад, господарським судам. Адже однією із сторін господарських спорів також може бути орган виконавчої влади або місцевого самоврядування. Крім того, в адміністративному суді оспорується публічно-владна діяльність органу публічної адміністрації, а не лише його управлінські функції;

б) усі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок вирішення (ст. 7 КАС України);

Недосконалість чинного законодавства, застосування майже у кожному кодексі [1; с.199] терміну «для яких законом встановлений інший порядок вирішення», призводить до колізійності норм, які розмежовують компетенцію судів загальної юрисдикції та ускладнює практику застосування кодексів;

в) спори з приводу публічно-правових відносин (ст. 27 КАС України).

У зв'язку з цим, варто зауважити, що такий спір виникає не лише з управлінської діяльності, а й при реалізації інших публічно-владних повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Крім того, запропоноване вченими поняття також є недосконалим, адже воно не враховує галузеву належність матеріальних відносин, з яких виник адміністративний спір і про те, що такий конфлікт «зачіпає публічні інтереси».

Будь-який адміністративно-правовий спір є публічно-правовим, адже по суті є спором з органом виконавчої влади, що виникає з адміністративно-правових відносин, проте не будь-який публічно-правовий спір є адміністративним (наприклад, ст. 20 КАС встановлює порядок вирішення спору з приводу оскарження рішення та дій суб'єктів, що порушують законодавство про вибори та референдум). Якщо ж такий спір називати, як «адміністративний спір», стає незрозумілим, до чого тут виборчі спори, адже останні виникають з конституційних правовідносин і не мають жодного відношення до управління. Крім того, доведеться кожного разу вказувати, що адміністративний спір пов'язаний з правовідносинами будь-якої галузевої належності.

Висновки. Варто зазначити, що дефініція «публічно-правовий спір» охоплює лише спори про право публічне, тобто про захист лише суб'єктивного публічного права. Тоді як, спір, який виникає з публічно-правових відносин, зумовлений порушенням суб'єктивного публічного права, і передбачає захист прав та інтересів особи, незалежно від їх юридичної природи (як приватних, так і публічних).

Крім того, предмет юрисдикції адміністративних судів складають не усі спори, що виникають з публічно-правових відносин. Розмежування спорів, що мають розглядатися в порядку різних видів судочинства, повинно відбуватися на законодавчому рівні, з урахування аргументованих позицій провідних науковців стосовно усунення з певного кодексу тих положень, які перешкоджають точному визначенню юрисдикції відповідного суду. Адже для практики застосування правових норм має більше значення те явище, що регулюється цією нормою, аніж те, як воно називається. Різна назва одного й того самого явища породжує суперечності в практиці та теорії, проте колізійність в законодавстві породжує її ще більше.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Константій О. Суб'єктивні публічні права як об'єкт забезпечення адміністративним судочинством. *Право України*. 2006. № 8. С. 96–99.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес). Урядовий кур'єр від 15.12.2004 № 239.

3. Авер'янов В.Б. Владні управлінські функції за Кодексом адміністративного судочинства України: доктринальний аналіз. Проблеми теорії та практики адміністративної юстиції: зб. наук. Статей. Смокович М.І., Цуркан М.І., Перепелюк В.Г. та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 384 с.

4. Бевзенко В.М. Суб'єкти владних повноважень в адміністративному судочинстві України: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 463 с.

5. Бринцева Л.В. Сутність адміністративно-правових спорів та особливості адміністративного порядку їх вирішення в Україні: монографія. Харків: Юрайт, 2012. 208 с.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: на шляху до сучасної концепції. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць VI Міжнародної науково-практичної конференції «Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку» (м. Київ, 3–24 вересня 2011 р.). Ред. колегія: О.Ф. Андрійко (голова ред. кол.), В.П. Нагребельний, А.А. Пухтецька та ін. Київ: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 600 с.

7. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство: навчальний посібник. За заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. Київ: Істина, 2007. 152 с.

8. Селіванов А.О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в адміністративній юрисдикції суду. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 11 (75). С. 23–28.

9. Старілов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. Москва: НОРМА ИНФРА, 2001. 304 с.

10. Коверзнев В. Дихотомія права як критерій визначення юрисдикції адміністративного суду. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 24–28.

11. Господарський процесуальний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 06.11.1991 № 1798-XII; редакція від 28.03.2014. Сайт законодавства Верховної Ради України. 2014. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.

REFERENCES:

1. Konstantii O (2006) Subiektyvni publichni prava yak ob'iekt zabezpechennia administratyvnym sudochynstvom. [Subjective public rights as an object of administrative proceedings]. *Pravo Ukrainy*. № 8. 96–99. [in Ukrainian].

2. Rishennia Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinym podanniam 50 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo ofitsiinoho tлумachennia okremykh polozhen chastyny pershoi statti 4 Tsyvilnoho protsesualnoho kodeksu Ukrainy (sprava pro okhoroniuvanyi zakonom interes). (2004. December 15). [Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional petition of 50 peoples deputies of Ukraine regarding the official interpretation of certain provisions of part one of Article 4 of the Civil Procedure Code of Ukraine (case on a legally protected interest)]. *Uriadovyi kurier*. № 239. [in Ukrainian].

3. Averianov V.B. (2012) Vladni upravlinski funktsii za Kodeksom administratyvnoho sudochynstva Ukrainy: doktrynalnyi analiz. [Power management functions according to the Code of Administrative Procedure of Ukraine: doctrinal analysis]. *Problemy teorii ta praktyky administratyvnoi yustytzii: zb. nauk. Statei*. Smokovych M.I., & Tsurkan M.I., & Perepeliuk V.H. ta in. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].

4. Bevzenko V.M. (2010) Subiekty vladnykh povnovazhen v administratyvnomu sudochynstvi Ukrainy. [Subjects of power in the administrative proceedings of Ukraine]. dys. ... doktora yuryd. nauk: 12.00.07. Kharkiv. [in Ukrainian].

5. Bryntseva, L.V. (2012). Sutnist administratyvno-pravovykh sporiv ta osoblyvosti administratyvnoho poriadku yikh vyrishennia v Ukraini : monohrafiia. [The essence of administrative and legal disputes and features of the administrative order of their solution in Ukraine: a monograph]. X.: Yurait. [in Ukrainian].

6. Kolpakov V.K. (2011) Administratyvno-pravovi vidnosyny: na shliakhu do suchasnoi kontseptsii. [Administrative and legal relations: on the way to a modern concept] *zbirnyk naukovykh prats VI Mizhnarodnoi nauково-praktychnoi konferentsii «Administratyvne pravo Ukrainy: stan i perspektyvy rozvytku» (m. Kyiv, 3–24 veresnia 2011 r.)*. Red. kolehiia: O.F. Andriiko (holova red. kol.), & V.P. Nahrebelnyi, & A.A. Pukhtetska ta in. Kyiv: Instytut derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2011. [in Ukrainian].

7. Kolomoiets T.O., & Hulievska H.Iu. (Eds.) (2007) Administratyvna yustytziia. Administratyvne sudochynstvo. [Administrative justice. Administrative proceedings]. Kyiv: Istyna. [in Ukrainian].

8. Selivanov A.O. (2006) Konstytutsiino-pravova kharakterystyka publichnoi vlady v administratyvnii yurysdyksii sudu. [Constitutional and legal characteristics of public authority in the administrative jurisdiction of the court]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy*. № 11 (75). 23–28. [in Ukrainian].

9. Sgarilov Yu.N. (2001) Administrativnaya yustitsiya. Teoriya, istoriya, perspektivy. [Administrative justice. Theory, history, perspectives]. Moskva: NORMA INFRA. [in Russian].

10. Koverznev V. (2013) Dykhotomiia prava yak kryterii vyznachennia yurysdyksii administratyvnoho sudu. [Dichotomy of law as a criterion for determining the jurisdiction of an administrative court]. *Yurydychna Ukraina*. № 7. 24–28. [in Ukrainian].

11. Hospodarskyi protsesualnyi kodeks Ukrainy. (1991. November. 6). [Commercial Procedural Code of Ukraine]. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>. [in Ukrainian].

УДК 342.9:347.965.42

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-103-107

Васильченко Наталія Олександрівна,
аспірант Науково-дослідного інституту
публічного права
e-mail: natalia3082@ukr.net

ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МЕДІАТОРА (МЕДІАЦІЙНА УГОДА)

Сучасні тенденції у системі суспільних відносин свідчать про розвиток інноваційних технологій в управлінні, в свою чергу, широке запровадження інформаційно-комунікаційних технологій стимулює подальшу роботу щодо максимальної доступності надання адміністративних послуг.

Однією із актуальних проблематик сучасної української юриспруденції – є питання врегулювання суспільних відносин, що формувалися протягом останнього періоду розвитку української держави – періоду незалежності. Ці процеси супроводжувалися заміною радянських моделей управління суспільством, запозичення позитивного світового досвіду, ратифікація міжнародних нормативно-правових актів, норми яких поступово імплементувалися в українську систему права та правовідносин. Власне, одному із таких питань присвячена стаття – адміністративно-правовим аспектам діяльності медіаторів, а також форми у яких вона здійснюється. Становлення самого інституту стимулювали проведення наукових досліджень із проблематики медіації фахівцями у різних сферах наукових знань, і припадають на другу половину ХХ – початок ХХІ століть, однак в рамках національної системи права, а відповідно і наукові дослідження цього інституту в Україні активізувалися наприкінці 1990-х років і мають на сьогодні значну актуальність. Це пояснюється системними трансформаційними змінами у суспільстві, становленням інформаційного, демократичного, правового суспільства, реформою системи публічного управління, судової системи, процесами децентралізації тощо.

Медіація виступає однією з форм вирішення адміністративно-правових спорів. Для досягнення мети необхідно реалізувати наступні завдання: дослідити категоріальний зміст понять «форми адміністративної діяльності», «медіаційна угода», «медіатор»; сформулювати власне бачення проблематики форм адміністративної діяльності медіатора. Формування чіткого розуміння базового категоріального апарату та механізмів реалізації норм у сфері медіації є запорукою подальшого розвитку цього інституту в нашій державі.

В результаті проведеного дослідження з'ясовано, що медіація є оптимальним способом вирішення конфліктів як найбільш гострих протиріч, заснована на сучасних дослідженнях суспільства, держави, спрямоване на розвиток інститутів громадянського суспільства. Цей вид врегулювання спорів наразі набирає все більшої популярності у світі.

Аналіз ситуації у сфері медіації в Україні дає змогу виокремити комплекс проблем, що потребують подальшого нормативного врегулювання, формування якісного кадрового потенціалу, тобто суб'єктів, що надають послугу посередництва.

Ключові слова: медіація, медіаційна угода, угода про примирення, суб'єкти медіації.

Vasilchenko N. FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF MEDIATOR (MEDIATION AGREEMENT)

Current trends in the system of public relations indicate the development of innovative technologies in management, in turn, the widespread introduction of information and communication technologies stimulates further work on the maximum availability of administrative services.

One of the topical issues of modern Ukrainian jurisprudence is the issue of settlement of social relations that were formed during the last period of development of the Ukrainian state - the period of independence. These processes were accompanied by the replacement of Soviet models of society, the adoption of positive world experience, the ratification of international regulations, the rules of which were gradually implemented in the Ukrainian system of law and legal relations. In fact, the article is devoted to one of such issues - the administrative and legal aspects of the activities of mediators, as well as the forms in which it is carried out. The establishment of the institute itself stimulated research on mediation by specialists in various fields of scientific knowledge, and falls in the second half of the XX - early XXI centuries, but within the national legal system, and therefore research of this institute in Ukraine intensified in the late 1990s and are of great relevance today. This is due to systemic transformational changes in society, the formation of information, democratic, legal society, reform of public administration, the judiciary, decentralization processes and more.

Mediation is one of the forms of resolving administrative and legal disputes. To achieve this goal it is necessary to implement the following tasks: to explore the categorical meaning of the concepts "forms of administrative activity", "mediation agreement", "mediator"; to formulate own vision of problems of forms of administrative activity of the mediator. The formation of a clear understanding of the basic categorical apparatus and mechanisms for the implementation of norms in the field of mediation is the key to further development of this institution in our country.

The study found that mediation is the best way to resolve conflicts as the most acute contradictions, based on modern research of society, the state, aimed at the development of civil society institutions. This type of dispute resolution is currently gaining popularity in the world.

The analysis of the situation in the field of mediation in Ukraine makes it possible to identify a set of problems that require further regulation, the formation of quality human resources, ie entities that provide mediation services.

Key words: mediation, mediation agreement, conciliation agreement, subjects of mediation.

Постановка проблеми. Питання врегулювання суспільних відносин є одним із ключових питань, що постає перед нами у будь-яку історичну епоху і стосуються дуже значного кола сфер. Чим складніше суспільний устрій, тим різноманітніші сфери, які потребують врегулювання, створення умов для реалізації прав та свобод, забезпечення реалізації законних інтересів.

У сучасних умовах напрацьовано численні механізми реалізації зазначених напрямків. Однією із таких сфер є медіація. Як засіб вирішення суперечностей вона є відносно новим механізмом для нашої системи права.

Для належного розуміння сутності, ролі та значення діяльності медіатора, форм у яких здійснюється така діяльність, необхідно з'ясувати понятійну основу предмету дослідження. А враховуючи відсутність на даний час базового закону, який би надав нормативне розуміння ключових понять у сфері медіації, є потреба присвятити окрему увагу таким поняттям як «медіаційна угода», «медіація» «форми адміністративної діяльності у сфері медіації».

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Саме поняття «медіація» продовжує удосконалюватися, як у вітчизняній науці, так і у законодавстві. Хоч медіація у сучасному розумінні застосовується вже більш ніж сто років, втім цей інститут у сучасному світі набуває все більшого поширення та застосування. В останні роки напрацювання присвячені питанням медіації представлені у дисертаційних, монографічних та інших наукових джерелах таких авторів як: С. С. Білуги [1], З.В.Красіловської [2], О. Б. Верби-Сидор [3], У.Б. Воробель, А. О. Дутко, Ю. М. Юркевич тощо.

Метою статті є з'ясування сутності форм адміністративної діяльності медіатора у процесі проведення процедури медіації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Базове розуміння медіації представлено у шеститомній Юридичній енциклопедії. При цьому автори статті розрізняють два рівні медіації: міжнародну та приватно-правову [4]. Не підміняючи судовий процес, вона є швидким та надійним альтернативним способом вирішення конфліктів, особливо в сімейних, спадкових та господарських спорах. У країнах, де медіація застосовується тривалий час, законодавчо врегульовано умови та процедуру передачі певних спорів із суду на розгляд медіатора, успішно застосовують також у процесі ведення переговорів та при укладенні угод [4].

Найбільш актуальне нормативне визначення на даний час міститься у Проекті Закону «Про медіацію», що перебуває на розгляді Верховної Ради України. Згідно з частиною першою статті 1, медіація – це добровільна, позасудова, конфіденційна, структурована процедура, під час якої сторони за допомогою медіатора (медіаторів) намагаються врегулювати конфлікт (спір) шляхом переговорів [5].

Таким чином, сутність медіації полягає у тому, що: медіація є добровільним процесом, під час якого третя особа, що має бути безсторонньою, допомагає сторонам вирішити їх спір; незалежна третя сторона з відповідною кваліфікацією, знаннями та досвідом – медіатор, керує процесом переговорів та допомагає сторонам знайти взаємовигідне рішення; медіація може виступати в різних формах, які виокремлюють в рамках окремих моделей медіації; сторони самостійно приймають рішення щодо способу вирішення спору, можуть безпосередньо впливати на її хід та результати, медіатор жодним чином не може нав'язувати їм свою позицію.

Найбільш логічним (бажаним) у процесі медіації є укладання медіаційної угоди між сторонами процедури. Сам термін зазнав певних трансформацій в українській системі права протягом останніх років

Так на рівні Міністерства соціальної політики України затверджено у 2016 році Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації), згідно з яким медіаційна угода (угода про примирення) – письмова угода, яка укладається між сторонами медіації, про розв'язання конфлікту/спору та/або усунення/відшкодування спричиненої ним шкоди [6].

Втім, вже у 2017 році до норм цього Стандарту було внесено ряд змін, зокрема, абзац п'ятий пункту 4 розділу I у 2017 році виклали у новій редакції визначення поняття медіаційна угода (угода про примирення) – письмова угода про здійснення медіації (про розв'язання конфлікту/спору та/або усунення/відшкодування спричиненої шкоди), що укладається між медіатором та сторонами конфлікту/спору, які є отримувачами соціальної послуги посередництва (медіації) [7].

І наразі маємо на розгляді Верховної Ради України проект Закону «Про медіацію», поданий Урядом, з прийняттям якого можна говорити про сформованість нормативної основи інституту медіації. У частині першій статті першої Проекту маємо ще один варіант визначення поняття «медіаційна угода», під якою розуміється угода сторін про спосіб врегулювання всіх або певних конфліктів (спорів), які виникли або можуть виникнути між сторонами у зв'язку з будь-якими конкретними правовідносинами, незалежно від того, чи мають такі правовідносини договірний характер або ні, за допомогою медіації [5].

При цьому новим проектом Закону розрізняються такі форми укладення медіаційної угоди, як: медіаційне застереження в договорі та окрема письмова угода.

Окрім зазначеного, потребує аналіз понятійної складової «форма діяльності». Це поняття доцільно аналізувати з точки зору загальнотеоретичної юриспруденції та науки адміністративного права. В загальній теорії держави і права та галузевих юридичних науках приділяється значна увага поняттям форм та методів діяльності. Вже класичним для всієї системи органів публічної влади став розподіл форм та методів на дві основні групи: правові та неправові (організаційні).

Така класифікація форм та методів активно застосовується у вітчизняній юридичній науці та практиці. Не можна залишити поза увагою доробок фахівців у галузі адміністративного права. Тут можна згадати праці багатьох вчених на рівні монографічних та дисертаційних досліджень, підручників та інших джерел.

У галузевому форматі аналізуються також методи публічного адміністрування авторами підручника за редакцією О.В.Кузьменка, в якій методи чітко трактуються крізь способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань [8, с. 304]. За своїми ознаками метод публічного адміністрування досить близький до методу правового регулювання, оскільки для цих категорій властиві спільні риси, однак відмінні за обсягом та суб'єктним складом. Класифікація запропонована авторами підручника здійснена за наступними критеріями [8, с. 305]: 1) залежно від форми вираження (правові, неправові); 2) залежно від правових властивостей (нормативні, індивідуальні); 3) за ступенем владного впливу на об'єкти (імперативні, уповноважуючі, заохочувальні, рекомендаційні); 4) за суб'єктним складом (одноосібні, колегіальні).

Виходячи із загального розуміння, ми маємо підходити до визначення форм адміністративної діяльності медіатора.

Із числа правових форм діяльності у роботі медіатора найбільш притаманна правозастосовча форма діяльності, що спрямована на реалізацію норм чинного законодавства, які визначають порядок проведення медіації.

Втім, більшість повноважень, якими наділяється медіатор у цьому процесі слід віднести до організаційних форм діяльності, що полягають у дотриманні процедури проведення медіації, і включають декілька етапів, від укладання договору про надання соціальної послуги (укладається з кожним отримувачем соціальної послуги/ його законним представником на I етапі протягом 5 днів з дати прийняття рішення про її надання), укладення медіаційної угоди (угоди про примирення), складаються відповідно до норм цивільного та господарського кодексів. Не менш важливим блоком виступає інформаційно-методичне забезпечення організації та надання соціальної послуги посередництва.

Окрім зазначеного, медіатор зобов'язаний дотримуватися вимог щодо документального забезпечення організації процесу надання соціальної послуги посередництва, а саме:

1. Суб'єкт, що надає соціальну послугу, проводить свою діяльність відповідно до установчих документів (положень), цивільно-правових договорів;
2. Документи ведуться, оформляються та зберігаються відповідно до вимог законодавства.
3. Суб'єкт, що надає соціальну послугу, формує особову справу, яка містить перелік документів визначених розділом XII Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації) [6].

Наявність владних повноважень вже саме по собі має передбачати і механізми, які б запобігали неправомірному їх використанню, усунення корупційних ризиків. Втім, на практиці не завжди досягається такий результат, і це призводить до того, що рішення, видані відповідним органом не відповідають основоположним засадам та принципам надання адміністративних послуг, тим самим ставлячи під загрозу репутацію державного органу. Низки питань, в тому числі і корупційної складової ми не будемо приділяти окрему увагу, оскільки це питання потребує окремого дослідження, а сформулюємо власну позицію щодо перспектив удосконалення таких механізмів. Інститут медіації також потребує максимально ефективних механізмів вирішення конфліктних та спірних ситуацій у суспільстві.

Багато сучасних науковців приділяють увагу питанню надання адміністративних послуг в Україні, деякі автори виділяють три основні проблеми в наданні адміністративних послуг, які мають бути вирішені у процесі реалізації адміністративної реформи: впорядкування їх переліку, визначення вартості та забезпечення зручності їх надання [9]. Звісно, це далеко не повний перелік проблем, оскільки автори акцентують увагу тільки на питанні удосконалення інструментарію (перелік, вартість), що не обов'язково потребує комплексних дій, зручність надання в Україні поступово покращується завдяки впровадженню комплексних програм та місцевих ініціатив, серед яких виокремимо створення Центрів надання адміністративних послуг та діджиталізацію процесу надання послуг (ефективно реалізується через застосунок «Дія»).

Ще у 2012 році дані соціологічних досліджень (проведено фондом «Демократичні ініціативи») думок споживачів адміністративних послуг вказували на наявність таких проблемних моментів, як: складних процедур надання адміністративних послуг; територіальну розпорошеність адміністративних органів; занадто тривалі терміни надання багатьох адміністративних послуг; незручного й обмеженого режиму роботи адміністративних органів; наявність великих черг в адміністративних органах; відсутність належних умов для очікування; відсутність належної інформації; відсутність альтернативних способів звернення до адміністративних органів за адміністративними послугами; до вагомих проблем належить і питання оплати адміністративних послуг; належного ставлення до відвідувачів адміністративних органів [10, с.11-13].

При цьому, не слід забувати той факт, що Україна знаходиться у процесі реорганізації та модернізації процесів і процедур надання адміністративних послуг населенню за різними напрямками. Цей процес є доволі довгим та потребує кропіткої праці, проте вже сьогодні можна спостерігати тенденцію до розвитку системи надання адміністративних послуг.

По-перше, на сьогоднішній день у державно-управлінській системі існує нагальна потреба в

компетентних, неупереджених працівниках у кадровому наповненні органів державного управління і місцевого самоврядування задля належного управління та якісного регулювання системи надання адміністративних послуг. Це проблема, що наразі стосується більшості регіонів України. Шляхи вирішення у сучасних умовах полягають у комплексному спрямуванні зусиль на формування кадрового потенціалу, підвищення «привабливості» зайнятості фахівців у сфері державного управління та місцевого самоврядування. Велике значення має приділятися підготовці та перепідготовці (підвищенню кваліфікації) фахівця.

По-друге, подальша нормотворча робота, метою якої є удосконалення правової бази та формування дієвих механізмів реалізації відповідних норм у сфері медіації.

По-третє, застосування позитивного зарубіжного досвіду, іноваційних технологій в управлінні, подальша діджиталізація у сфері надання публічних послуг. Не виключенням є і сфера медіації.

Одними із основних положень законопроекту є визначення організаційної форми діяльності медіаторів. Організаційною формою здійснення процедури медіації є об'єднання медіаторів, яке є професійною громадською неприбутковою організацією, що можуть утворювати виключно медіатори. У свою чергу, об'єднання медіаторів утворюють Спілку медіаторів, метою якої є здійснення захисту професійних прав медіаторів, забезпечення професійного незалежного контролю та створення системи підвищення кваліфікації медіаторів [11].

Висновки. Оскільки діяльність спеціалістів врегульовується (визначається) не лише правовими, а й іншими видами соціальних норм (нормами моралі, релігійними, корпоративними) то в даному разі, правова база у сфері медіації має враховувати такі аспекти. Базова категорія «медіаційна угода» постійно удосконалюється в рамках підзаконного нормативно-правового регулювання, при цьому відзначаємо відсутність його базового законодавчого визначення і можемо проаналізувати лише згідно проектів таких законів, що перебували (перебувають) на розгляді Верховної Ради України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Білуга С. С. Досудове врегулювання адміністративно-правових спорів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2015. 22 с.
2. Красіловська З.В. Становлення інституту медіації в системі публічного управління: теоретико-правовий аспект. автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. Одеса, 2017. 23 с.
3. Альтернативні способи вирішення цивільних спорів за законодавством України : навчальний посібник / Верба-Сидор О. Б., Воробель У. Б., Грабар Н. М., Дутко А. О., Юркевич Ю. М.; за редакцією О.Б. Верби-Сидор. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ. 2021. 416 с.
4. Медіація. Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3 : К – М. 792 с.
5. Про медіацію: Проект Закону України № реєстрації 3504 від 19.05.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877.
6. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): Наказ Мінсоцполітики України від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16/ed20160817#n23>.
7. Про затвердження Змін до Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): Наказ Міністерства соціальної політики № 1266 від 07.08.2017. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1099-17#Text>.
8. Курс адміністративного права України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. 3-тє вид., допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 904 с.
9. Оболенський О. Ю., Горбатюк В. І. Адміністративні послуги у сфері управління державними фінансами. *Державне управління: теорія та практика*. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_18.pdf (дата звернення: 29.09.2020).
10. Тимошук В. П. Адміністративні послуги: посібник; Швейцарсько-український проєкт «Підтримка Децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.
11. Жмудь В. Запровадження процедури медіації (примирення) у законодавстві України. Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_11347.

REFERENCES:

1. Biluha S. S. (2015) Dosudove vrehulivannia administratyvno-pravovykh sporiv. [Pre-trial settlement of administrative and legal disputes] avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07. Odesa. [in Ukrainian].
2. Krasilovska Z.V. (2017) Stanovlennia instytutu mediatsii v systemi publichnoho upravlinnia: teoretyko-pravovyi aspekt. [Formation of the institute of mediation in the system of public administration: theoretical and legal aspect]. avtoref. dys. ... kand. nauk z derzh. upr. Odesa. [in Ukrainian].
3. Verba-Sydor O. B., & Vorobel U. B., & Hrabar N. M., & Dutko A. O., & Yurkevych Yu. M. (2021) Alternatyvni sposoby vyrishennia tsyvilnykh sporiv za zakonodavstvom Ukrainy [Alternative ways of resolving civil disputes under the legislation of Ukraine]. navchalnyi posibnyk. za redaktsiieiu O. B. Verby-Sydor. Lviv: Lvivskiy derzhanyi universytet vnutrishnikh sprav. [in Ukrainian].

4. Mediatsiia. (2001) [Mediation]. *Yurydychna entsyklopediia: [u 6 t.]*. red. kol. Yu. S. Shemshuchenko (vidp. red.) [ta in.]. K. Ukrainska entsyklopediia im. M. P. Bazhana, T. 3 : K. M.. Retrieved from: <https://leksika.com.ua/13710425/legal/mediatsiya> [in Ukrainian].
5. Pro mediatsiiu (2020, may 19) [On mediation] Proiekt Zakonu Ukrainy № reiestratsii 3504. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877 [in Ukrainian].
6. Pro zatverdzhennia Derzhavnoho standartu sotsialnoi posluhy poserednytstva (mediatsii) (2016, August 17). [On the statement of the State standard of social service of mediation (mediation)]. Nakaz Minsotspolityky Ukrainy № 892. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16/ed20160817#n23>. [in Ukrainian].
7. Pro zatverdzhennia Zmin do Derzhavnoho standartu sotsialnoi posluhy poserednytstva (mediatsii) (2017, August. 7). [About the statement of Changes to the State standard of social service of mediation] Nakaz Ministerstva sotsialnoi polityky № 1266. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1099-17#Text>. [in Ukrainian].
8. Kuzmenko O. V. (Eds.). (2018) Kurs administratyvnoho prava Ukrainy [Course of administrative law of Ukraine] pidruchnyk 3-tie vyd., dopov. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
9. Obolenskyi O. Yu., & Horbatiuk V. I. (2013) Administratyvni posluhy u sferi upravlinnia derzhavnymy finansamy. [Administrative services in the field of public finance management]. Derzhavne upravlinnia: teoriia ta praktyka. № 1. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_18.pdf [in Ukrainian].
10. Tymoshchuk V. P. (2012) Administratyvni posluhy [Administrative services] posibnyk. Shveitsarsko-ukrainskyi proiekt «Pidtrymka Detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO». Kyiv: TOV «Sofia-A». [in Ukrainian].
11. Zhmud V. Zaprovdzhennia protsedury mediatsii (prymyrennia) u zakonodavstvi Ukrainy. [Introduction of the mediation procedure in the legislation of Ukraine] Ofitsiyni veb-sait Ministerstva yustytysii Ukrainy. https://minjust.gov.ua/m/str_11347 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 342.951 : 656.7.08(042.3)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-107-112

Кочерев Олександр Сергійович,
магістр права, аспірант 2-го року навчання
юридичного факультету
Державного університету інфраструктури та технологій
<https://orcid.org/0000-0002-2548-959X>

ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ РІЧКОВОГО СУДНОПЛАВСТВА В УКРАЇНІ

В даній науковій статті розкрито генез становлення та розвитку діяльності органів управління у галузі річкового судноплавства в Україні. Названо суб'єктів державної влади, які здійснювали адміністрування у галузі річкового судноплавства в Україні. Автором названо систему органів, які в різні періоди становлення та розвитку морського та річкового транспорту здійснювали владно-управлінські функції.

У 1922 р. створено Управління річковим транспортом Дніпра. У цьому ж році на базі «Головрічфлоту» створена акціонерна судноплавна компанія «Укррічфлот». До складу Укррічфлот входять 5 річкових портів. АСК «Укррічфлот» має офіційний статус Національного перевізника України, сертифікацію за міжнародним стандартом якості ISO 9001 і Системі управління якістю і безпекою. Також Компанія є членом Братиславських Угод, активним учасником Конференції Директорів Дунайське пароплавство.

До сфери управління Укрморрічфлоту належали об'єднання, підприємства, установи й організації морського і річкового транспорту за переліком, що визначається Мінтрансом. Укрморрічфлот у своїй діяльності взаємодіяв з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

Державна реєстрація суден – це питання визначення правового статусу майна. У такий спосіб, відповідно до положень міжнародних нормативних актів, реєстрація судна має публічно-правовий характер і є юридичним фактом-дією, яка породжує правові наслідки.

На сьогодні єдиним органом виконавчої влади з питань забезпечення безпеки судноплавства на морських та річкових шляхах є Державна служба на морському та річковому транспорті. Основними завданнями Морської адміністрації є реалізація державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, забезпечення навігаційно-гідрографічного мореплавства, а також забезпечення та здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті.

Ключові слова: органи управління, морський транспорт, річковий транспорт, державна політика, судноплавство, морське право.

Kocherev A. GENESIS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MANAGEMENT BODIES IN THE FIELD OF RIVER NAVIGATION IN UKRAINE

This scientific article reveals the genesis of the formation and development of government agencies in the field of river navigation in Ukraine. The subjects of state power who carried out administration in the field of river navigation in Ukraine are named. The author names the system of bodies which in different periods of formation and development of sea and river transport carried out power-management functions.

In 1922, the Dnieper River Transport Department was established. In the same year, a joint-stock shipping company Ukrrihflot was established on the basis of Golovrihflot. Ukrrihflot consists of 5 river ports. Ukrrihflot has the official status of the National Carrier of Ukraine, certification according to the international quality standard ISO 9001 and the Quality and Safety Management System. The Company is also a member of the Bratislava Agreements, an active participant in the Conference of Directors of the Danube Shipping Company.

Ukrrihflot's sphere of management included associations, enterprises, institutions and organizations of sea and river transport according to the list determined by the Ministry of Transport. In its activities, Ukrrihflot interacted with other central and local bodies of state executive power, local self-government bodies, representative bodies, as well as with relevant bodies of other states.

State registration of vessels is a matter of determining the legal status of property. Thus, in accordance with the provisions of international regulations, the registration of a vessel is of a public law nature and is a legal fact-action that gives rise to legal consequences.

Today, the only executive body for the safety of navigation on sea and river routes is the State Service for Maritime and River Transport. The main tasks of the Maritime Administration are the implementation of state policy in the areas of maritime and river transport, merchant shipping, inland waterway navigation, navigation and hydrographic navigation, as well as ensuring and exercising state supervision (control) over safety in maritime and river transport.

Key words: governing bodies, maritime transport, river transport, state policy, navigation, maritime law.

Постановка проблеми. Генеза становлення та розвитку діяльності органів управління у галузі річкового судноплавства в Україні має своє коріння далеко за часи, коли Україна отримала незалежність. Територія України завжди була перспективна з економічної точки зору, з огляду на наявність берегів Чорного моря. Втім, відсутність ефективного механізму управління не давало можливості розвивати повний потенціал в даному напрямку. Дослідимо систему та повноваження суб'єктів державної влади, які здійснювали адміністрування у галузі річкового судноплавства в Україні.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Окремі питання функціонування галузі річкового судноплавства України були предметом дослідження О. Щипцов, Л. Гаценко, М. Голубятников, О.Бахмуцан, О. Борисенко, Н. Омаїдзе, Д. Іваськевич, Г. Ульянова, Ю. Батан, М. Сиротко та ін.

Метою статті є дослідження генезису становлення та розвитку діяльності органів управління у галузі річкового судноплавства в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Зачатки централізованого управління щодо річкового транспорту України пов'язують з 1835 р., з виникненням (у цьому році) першої пароплавної компанії на Дніпрі. Це було перше акціонерне пароплавне суспільство, якому колись належали два пароплава [1].

У 1922 р. створено Управління річковим транспортом Дніпра. У цьому ж році на базі «Головрічфлоту» створена акціонерна судноплавна компанія «Укррічфлот». АСК «Укррічфлот» являє собою велику приватну корпорацію, яка має близько 100 суден різних типів, включаючи баржі – буксирні склади, власні порти, що дозволяло Компанії виконувати річкові та морські вантажні перевезення різної складності. Водний транспорт компанії здійснює значну частину внутрішніх (каботажних) перевезень господарських вантажів, а також основну частину експортно-імпортних перевезень.

До складу Компанії також входить суднобудівно-судноремонтне підприємство, що забезпечує технічне обслуговування суден, зерновий елеватор, який надає послуги з приймання та відвантаження, накопичення і зберігання зернових, олійних і технічних культур. До складу Укррічфлот входять 5 річкових портів. Є думка, що це не зовсім так, адже порти входять до складу навіть державного підприємства не можуть. Це склалося через те, що в законодавстві нема визначення «річковий порт».

Головне завдання АСК «Укррічфлот» – це розвиток річкової транспортної інфраструктури України, з метою надання широкого спектру послуг в галузі річкових і морських вантажних перевезень, портової та стивідорної діяльності.

АСК «Укррічфлот» має офіційний статус Національного перевізника України, сертифікацію за міжнародним стандартом якості ISO 9001 і Системі управління якістю і безпекою. Також Компанія є членом Братиславських Угод, активним учасником Конференції Директорів Дунайське пароплавство.

Особливу увагу треба приділити Укрморрічфлоту. Постановою Кабінету Міністрів від 29 лютого 1996 р. № 260 «Питання Державного департаменту морського і річкового транспорту» (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 2000 року № 584) [2] затверджено Положення про Державний департамент морського і річкового транспорту України (Укрморрічфлот). Згідно цього Положення, Укрморрічфлот був органом державної виконавчої влади, підвідомчим Мінтрансу.

До сфери управління Укрморрічфлоту належали об'єднання, підприємства, установи й організації морського і річкового транспорту за переліком, що визначається Мінтрансом. У постанові також зазначалось, що Укрморрічфлот у своїй діяльності керується Конституцією України, Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України, законами України, постановами

Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, декретами, постановами та розпорядженнями Кабінету Міністрів України, цим Положенням, а також наказами Мінтрансу.

Основними завданнями Укрморрічфлоту на той час були: – організація злагодженої роботи підприємств, що належать до сфери його управління, з метою задоволення потреб населення і суспільного виробництва у морських і річкових перевезеннях; – вжиття заходів для ефективного використання рухомого складу морського і річкового транспорту, його поновлення, ремонту, забезпечення матеріально-технічними та паливно-енергетичними ресурсами; – забезпечення безпеки функціонування морського і річкового транспорту та надійності його роботи [2].

Укрморрічфлот, відповідно до покладених на нього завдань, мав сприяти формуванню ринку транспортних і транспортно-експедиційних послуг, утворенню нових організаційних структур на морському і річковому транспорті, забезпечувати державну підтримку підприємств з метою задоволення потреб населення й суспільного виробництва у зазначених послугах; сприяти створенню рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств усіх форм власності; здійснювати відповідно до законодавства впровадження антимонопольних заходів.

Укрморрічфлот мав розробляти концепцію та визначати напрями розвитку морського і річкового транспорту з урахуванням потреб населення та суспільного виробництва у морських і річкових перевезеннях, розвитку інших видів транспорту; вживати заходів для забезпечення діяльності аварійно-рятувальної служби морського і річкового транспорту; організовувати роботу технічних засобів морських систем зв'язку і забезпечувати їх взаємодію з системами зв'язку інших галузей; здійснювати державний нагляд за виконанням у морських торговельних і річкових портах, територіальних водах України законодавства і правил мореплавства, а також міжнародних договорів України щодо мореплавства всіма морськими і річковими суднами незалежно від форм власності, галузевої та національної належності; організовувати проведення службових розслідувань аварій та катастроф на морському і річковому транспорті, вести облік цих аварій і аварійних подій, зокрема за результатами сюрвейних обстежень суден, приладів і вантажів; організовувати ведення державної реєстрації та обліку морських і річкових суден під прапором України; забезпечувати проведення сертифікації, класифікації та технічного нагляду за проектуванням, будівництвом і експлуатацією транспортних засобів і технологічного устаткування; здійснювати контроль за навігаційно-гідрографічним забезпеченням судноплавства в територіальних водах та на внутрішніх водних шляхах України; організовувати розроблення нормативних документів з питань безпеки судноплавства, морських і річкових перевезень пасажирів і вантажів, технологічного збереження вантажів (включаючи небезпечні), правил технічної експлуатації морських і річкових суден, портів комплексів і устаткування судноремонтних заводів, акваторій та підхідних каналів, навігаційних об'єктів та інших споруд і устаткування, здійснювати контроль за їх виконанням; організовувати виконання галузевих наукових і проектних програм, проектно-конструкторських розробок, сприяти впровадженню досягнень науки і техніки, нових технологій та передового досвіду тощо [2].

Укрморрічфлот мав право: 1) утворювати в установленому порядку централізовані фонди, включаючи резервний, стабілізаційний, валютний, відповідно до законодавства; 2) одержувати в установленому законодавством порядку від центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, а від Мінстату та підприємств морського і річкового транспорту – безоплатно дані, необхідні для виконання завдань і функцій Укрморрічфлоту.

Укрморрічфлот у своїй діяльності взаємодіяв з іншими центральними і місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представницькими органами, а також з відповідними органами інших держав.

У взаємовідносинах із міжнародними морськими організаціями Укрморрічфлот за дорученням Мінтрансу виконував функції Морської адміністрації України. Утримання апарату Укрморрічфлоту здійснювалося за рахунок коштів Державного бюджету України. Укрморрічфлот був юридичною особою, мав самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Виконання завдань, покладених на Укрморрічфлот, вкрай важливе. Наприклад, завдання організувати ведення державної реєстрації та обліку морських і річкових суден під прапором України. Але на сьогодні цю функцію виконують інші державні установи [2].

Згідно зі ст. 15 КТМ України, яка має назву «поняття судна», торговельне судно означає самохідну чи несамохідну плавучу споруду, що використовується: 1) для перевезення вантажів, пасажирів, багажу і пошти, для рибного чи іншого морського промислу, розвідки і добування корисних копалин, рятування людей і суден, що зазнають лиха на морі, буксирування інших суден та плавучих об'єктів, здійснення гідротехнічних робіт чи піднімання майна, що затонуло в морі; 2) для несення спеціальної державної служби (охорона промислів, санітарна і карантинна служби, захист моря від забруднення тощо); 3) для наукових, навчальних і культурних цілей; 4) для спорту; 5) для інших цілей» [3].

Само по собі морське судно є майном – фізичної особи, юридичної особи або держави.

Без офіційної реєстрації в будь-якій країні судно являє собою лише плавучий об'єкт, майно, правовий статус якого визначається місцем його знаходження. І тільки з моменту офіційної реєстрації та отримання

права на плавання під прапором будь-якої країни плавучий об'єкт стає транспортним засобом, судном, що має право на плавання у відкритому морі [4].

Державна реєстрація суден – це питання визначення правового статусу майна. У такий спосіб, відповідно до положень міжнародних нормативних актів, реєстрація судна має публічно-правовий характер і є юридичним фактом-дією, яка породжує правові наслідки.

Реєстрація судна в Україні полягає у внесенні відомостей про нього до Державного суднового реєстру України, або Суднової книги України, та отримання цим судном свідоцтва про право плавання під Державним прапором України [5].

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1069 від 26 вересня 1997 року відповідальність за повноту і точність реєстраційних даних про судно, а також за наслідки, які можуть виникнути через неподання або подання недостовірних відомостей про судно, несе власник судна або особа, яка використовує судно на інших законних підставах (судновласник, фрахтувальник) [5].

Державну реєстрацію суден в Україні здійснюють: капітани морських портів (для морських суден), Морська адміністрація (для річкових суден та суден, що не підлягають нагляду класифікаційним товариством) [5].

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 р. № 227 була утворена Державна адміністрація морського і річкового транспорту, орган виконавчої влади на морському та річковому транспорті, що діє у системі Мінтрансзв'язку, на базі Державного департаменту морського і річкового транспорту, який зі створенням Державної адміністрації, ліквідувався. Натомість Державна адміністрація морського і річкового транспорту була ліквідована відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 року № 346 «Про ліквідацію урядових органів», в зв'язку з утворенням відповідно до Указу Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2011 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Державної служби морського і річкового транспорту України.

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», на який посилаються розробники Постанови КМУ від 28 березня 2011 р. № 346, передбачено утворення Міністерства інфраструктури України та Державної служби морського та річкового транспорту України, реорганізувавши Міністерство транспорту та зв'язку України [6].

Постановою Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346 «Про ліквідацію урядових органів» [6] вказувалось, що на виконання пункту 4 статті 7 Указу Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Кабінетом Міністрів України було ліквідовано низку урядових органів, зокрема і Державну адміністрацію морського і річкового транспорту. Указом Президента України від 08.04.2011 р. № 447/2011 затверджується Положення про Державну інспекцію України з безпеки на морському та річковому транспорті. Відповідно до цього положення, Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті (Укрморрічінспекція) є центральним органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті.

Значна увага в межах адміністративно-публічного управління водним транспортом приділяється питанням безпеки на морському та річковому транспорті. Ці питання надзвичайно важливі для водного транспорту, так як конкурентоздатність українського морського і річкового транспорту, як одна з складових його економічної ефективності, без належного рівня безпеки неможлива.

А.О.Собакарь зазначає, що система забезпечення безпеки судноплавства, одним з основних завдань якої є організація державного контролю (нагляду) за дотриманням національного та міжнародного законодавства щодо безпеки судноплавства, складає основу функціонування галузі морського і річкового транспорту України. Вчений вважає, що основною метою контролю є спостереження за виконанням управлінських рішень та своєчасне виявлення відхилень від вимог безпеки судноплавства для оперативного вжиття ефективних заходів для їх усунення. Контроль здійснюється також і для перевірки виконавчої дисципліни на всіх рівнях системи управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті [7].

На сьогодні єдиним органом виконавчої влади з питань забезпечення безпеки судноплавства на морських та річкових шляхах є Державна служба на морському та річковому транспорті. Основними завданнями Морської адміністрації є реалізація державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, забезпечення навігаційно-гідрографічного мореплавства, а також забезпечення та здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті. Морська адміністрація є єдиним центральним органом виконавчої влади, діяльність якої спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури.

3-поміж функцій нового центрального органу виконавчої влади – забезпечення підготовки пропозицій Міністерства Інфраструктури щодо укладення, припинення або призупинення дії, денонсацію і приєднання до міжнародних договорів України з питань морського і річкового транспорту; укладення міжнародних договорів міжвідомчого характеру; розробка стратегії забезпечення виконання зобов'язань держави прапора, держави порту і прибережної держави за міжнародними договорами у сфері торгового мореплавства, і виконувати функції, що випливають з цих зобов'язань; підготовка пропозицій щодо

забезпечення інтеграції національної системи морського і річкового транспорту в європейську і світову транспортні системи. Крім того, адміністрація буде здійснювати контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів і багажу, станом морських шляхів, проведенням аварійно-рятувальних робіт на морському і річковому транспорті, функціонуванням систем радіонавігації та спостереження морської рухомої служби, відповідністю системи охорони портових засобів, діяльністю капітанів морських портів і т. п. [8].

Згідно з Положенням Про Державну службу морського та річкового транспорту, новий орган, відповідно до завдань, виконує такі функції: – підготовка пропозицій Міністерству Інфраструктури України щодо укладення, припинення чи зупинення дії, денонсацію і приєднання до міжнародних договорів України з питань морського і річкового транспорту; – укладає міжнародні договори міжвідомчого характеру; – розробляє стратегію забезпечення виконання зобов'язань держави прапора, держави порту і прибережної держави за міжнародними договорами у сфері торговельного мореплавства і виконує функції, що впливають з цих зобов'язань; – готує пропозиції щодо забезпечення інтеграції національної системи морського і річкового транспорту в європейську та світову транспортні системи і в установленому порядку забезпечувати інтеграцію; – здійснює контроль за виконанням міжнародних договорів України з безпеки судноплавства та запобігання забруднення навколишнього середовища.

Крім того, Морська адміністрація здійснює функції які пов'язані із забезпеченням безпеки на морському та річковому транспорті, зокрема, це: – контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів та багажу на морських і річкових судах; за станом морських шляхів, функціонуванням служб регулювання руху суден та лоцманського проведення; – проведення аварійно-рятувальних робіт на морському і річковому транспорті, в акваторії морських портів, функціонуванням систем радіонавігації та спостереження морської рухомої служби; – проведення перевірок відповідності системи охорони портових засобів; – координація в межах своїх повноважень діяльності капітанів морських портів; – здійснення контролю за укладенням договорів обов'язкового страхування відповідальності суб'єктів перевезення небезпечних вантажів морським та річковим транспортом; – проведення розслідування і аналіз причин аварійних морських подій і транспортних подій на внутрішніх водних шляхах України; – послуги з ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, небезпечних відходів морським і річковим транспортом [9].

Разом зі створенням Державної служби на морському та річковому транспорті, були внесені відповідні зміни в законодавство та в функції окремих державних служб.

Загалом водний транспортний комплекс є багатофункціональною структурою, що задовольняє потреби національної економіки у транспортному забезпеченні. Морські та річкові порти є складовою частиною транспортної і виробничої інфраструктури держави. Від ефективності функціонування портів, рівня їх технологічного та технічного оснащення, відповідності системи управління та розвитку інфраструктури сучасним міжнародним вимогам залежить конкурентоспроможність вітчизняного транспортного комплексу на світовому ринку [10].

Наразі на сайті Міністерства інфраструктури України, основними завданнями в галузі річкового транспорту визначено: – створення нової організаційно-правової та економічної моделі управління внутрішнім водним транспортом; – розвиток конкуренції на ринку річкових перевезень, створить передумови для утворення нових суб'єктів господарювання різних форм власності, що здійснюватимуть вантажні та пасажирські перевезення; – підвищення конкурентоспроможності внутрішнього водного транспорту на внутрішньому і зовнішньому ринку транспортних послуг; – підвищення інвестиційної привабливості галузі; – створення передумов для модернізації та будівництва річкового флоту, а також оновлення і модернізації технічного та спеціального флоту; – задоволення потреб національної економіки і населення у перевезеннях; – підвищення рівня провізної спроможності внутрішнього водного транспорту шляхом збільшення навігаційного періоду, застосування криголамів, створення безпечних умов для цілодобового руху суден; – підтримку гарантованих габаритів суднових ходів на всій протяжності транзитних водних шляхів; – удосконалення системи навігаційного забезпечення судноплавства на внутрішніх водних шляхах та оперативного технологічного зв'язку; – забезпечення сталого функціонування річкової інформаційної системи та її функціонування у взаємодії із системою моніторингу надводної обстановки; – підвищення рівня використання транзитного потенціалу держави; – прискорення інтеграції вітчизняного річкового транспорту в європейську транспортну систему; – підвищення рівня безпеки перевезень, експлуатаційної надійності судноплавних гідротехнічних споруд (шлюзів), проведення їх планово-попереджувальних ремонтів; – зменшення технологічного навантаження на інфраструктуру залізничного та автомобільного транспорту за рахунок переорієнтації частини вантажопотоків на внутрішній водний транспорт; – скорочення обсягів викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище [10].

Висновки. Отже, генеза становлення та розвитку діяльності органів управління у галузі річкового судноплавства в Україні має довгу історію. Система органів публічного адміністрування в досліджуваній сфері набула централізованого керованого характеру. Діяльність Міністерства інфраструктури України та Державної служби на морському та річковому транспорті дає можливість стверджувати про оптимізацію функцій управління, формування єдиної централізованої державної політики у галузі річкового судноплавства в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Річковий транспорт України: вийдемо на воду чи сядемо на міліну? URL: https://zn.ua/ukr/promyshliennost/richkoviy-transport-ukrayini-viydemo-na-vodu-chi-syademo-na-milinu_.html
2. Питання Державного департаменту морського і річкового транспорту. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. N 260. <https://ips.ligazakon.net/document/KP960260?an=29>
3. Кодекс торговельного мореплавства України: Закон України від 23 травня 1995 року № 176/95-ВР. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80>
4. Горчаков С. Правовые аспекты регистрации судов. URL: pravo.ua/article.php?id=10007062
5. Про затвердження Порядку ведення Державного суднового реєстру України і Суднової книги України: затв. Постановою Кабінетом Міністрів України від 26 вересня 1997 року № 1069. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP971069.html
6. Про ліквідацію урядових органів: затв. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2011 р. № 346. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF>
7. Собакар А. О. Забезпечення безпеки судноплавства на морському та річковому транспорті засобами державного контролю. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 3 (12). С. 24-30.
8. Ключева Є. М. Вдосконалення адміністративно-правового забезпечення ресурсного потенціалу водного транспорту України (теоретико-методологічні засади): дис. ... докт. юрид. наук. 12.00.07. МАУП. К., 2018. 465 с.
9. Положення про Державну службу морського та річкового транспорту України: затв. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text>
10. Розвиток річкового транспорту у контексті реалізації євроінтеграційних планів України. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1763/>

REFERENCES:

1. Richkovyi transport Ukrainy: vyidemo na vodu chy siademo na milynu? [River transport of Ukraine: will we go out on the water or will we run aground] Retrieved from: https://zn.ua/ukr/promyshliennost/richkoviy-transport-ukrayini-viydemo-na-vodu-chi-syademo-na-milinu_.html [in Ukrainian].
2. Pytannia Derzhavnoho departamentu morskoho i richkovoho transportu (1996). [Issues of the State Department of Maritime and River Transport] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 liutoho 1996 r. N 260. Retrieved from: <https://ips.ligazakon.net/document/KP960260?an=29> [in Ukrainian].
3. Kodeks torhovelnogo moreplavstva Ukrainy. (1995) [Code of Merchant Shipping of Ukraine]. Zakon Ukrainy vid 23 travnia 1995 roku № 176/95-VR. Ofitsiinyi veb-portal Verkhovnoi Rady Ukrainy. Retrieved from <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/176/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Horchakov S. Pravovye aspekty rehystratsyy sudov [Legal aspects of court registration] Retrieved from: <https://pravo.ua/articles/pravovye-aspekty-registracii-sudov/> [in Ukrainian].
5. Pro zatverdzhennia Poriadku vedennia Derzhavnoho sudnovoho reiestru Ukrainy i Sudnovoi knyhy Ukrainy. (1997). [On approval of the Procedure for maintaining the State Ship Register of Ukraine and the Ship Book of Ukraine]. zatv. Postanovoiu Kabinetom Ministriv Ukrainy vid 26 veresnia 1997 roku № 1069 Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP971069.html [in Ukrainian].
6. Pro likvidatsiiu uriadovykh orhaniv (2011) [Pro likvidatsiiu uriadovykh orhaniv] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 28 bereznia 2011 r. № 346 Retrived from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/346-2011-%D0%BF> [in Ukrainian].
7. Sobakar A. O (2011) Zabezpechennia bezpeky sudnoplavstva na morskomu ta richkovomu transporti zasobamy derzhavnoho kontroliu [Ensuring the safety of navigation on sea and river transport by state control] Chasopys Akademii advokatury Ukrainy. 2011. № 3 (12). 24-30. [in Ukrainian].
8. Kliuieva Ye. M. (2018) Vdoskonalennia administratyvno-pravovoho zabezpechennia resursnoho potentsialu vodnoho transportu Ukrainy (teoretyko-metodolohichni zasady). [Improving the administrative and legal support of the resource potential of water transport of Ukraine (theoretical and methodological principles)] Dys. ... dokt. yuryd. nauk zi spets. 12.00.07. MAUP. K. 2018. [in Ukrainian].
9. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu morskoho ta richkovoho transportu Ukrainy (2017) [Regulations on the State Maritime and River Transport Service of Ukraine] zatv. Postanova Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 veresnia 2017 r. № 1095. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
10. Rozvytok richkovoho transportu u konteksti realizatsii yevrointehratsiinykh planiv Ukrainy [Development of river transport in the context of implementation of Ukraine's European integration plans]. Analitychna zapyska. Retrieved from: <http://www.niss.gov.ua/articles/1763/> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 342.9

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-113-119

Стрижак Альона Олегівна,

Начальник управління патрульної поліції в Харківській області
Департаменту патрульної поліції

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті автором проаналізовані підходи до оцінки ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Визначено, що ефективність діяльності патрульної поліції має вимірюватися на основі певних критеріїв та показників. Під критеріями оцінки слід розуміти сукупність ознак, окремий напрям або сукупність однорідних дій, що характеризують певну сторону діяльності патрульної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. В свою чергу під показниками ми можемо розуміти фактичні дані, що виражені, переважно, у кількісній формі і певним чином характеризують відповідний критерій роботи патрульної поліції.

Виявлено, що діяльність патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху у зарубіжних країнах планується та оцінюється на основі стратегічних пріоритетів, які за своєю сутністю виступають критеріями оцінки діяльності патрульних. В свою чергу за цими пріоритетами (критеріями) поліція визначає відповідні заходи, які мають бути підтверджені фактичними даними – тобто показниками діяльності. Особливу увагу зарубіжні підрозділи патрульної поліції приділяють швидкості реагування патрульних та часу прибуття на місце дорожньо-транспортної пригоди, рівню довіри населення до підрозділів патрульної поліції, рівню смертності на дорогах, а також рівню матеріально-технічного забезпечення поліції.

В свою чергу підхід у колишніх країнах пострадянського простору переважно містить кількісні показники оцінки роботи поліції, які складаються із кількості складених протоколів про правопорушення, кількості розкритих злочинів, затриманих правопорушників тощо.

Запропоновано сформувати систему оцінки ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на основі поєднання кількісних та якісних показників роботи, які мають визначати зміст окремих пріоритетів її діяльності на певний період часу.

Ключові слова: ефективність, патрульна поліція, дорожній рух, критерії, показники.

Stryzhak A. CONCEPTUAL APPROACHES TO THE FORMATION OF A SYSTEM OF CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE PATROL POLICE ACTIVITY IN ROAD SAFETY

In the article, the author analyzes the approaches to assessing the effectiveness of the patrol police in the field of road safety. It was determined that the effectiveness of the patrol police should be measured on the basis of certain criteria and indicators. Assessment criteria should be understood as a set of signs, a separate direction or a set of homogeneous actions that characterize a certain aspect of the activities of the patrol police of Ukraine in the field of road safety. In turn, by indicators, we can understand factual data, expressed mainly in quantitative form, which in a certain way characterize the corresponding criterion for the work of the patrol police.

It was revealed that the activities of the patrol police in the field of road safety in foreign countries are planned and assessed on the basis of strategic priorities, which in their essence serve as criteria for assessing the activities of patrol officers. In turn, according to these priorities (criteria), the police determine the appropriate measures, which must be supported by evidence - that is, performance indicators. Foreign patrol police units pay special attention to the speed of response of patrol officers and the time of arrival at the scene of a traffic accident, the level of public confidence in the patrol police units, the rate of road deaths, as well as the level of logistical support of the police.

In turn, the approach in the former post-Soviet countries predominantly contains quantitative indicators for assessing the work of the police, consisting of the number of reports on offenses drawn up, the number of crimes solved, offenders arrested, and the like.

It is proposed to form a system for assessing the effectiveness of the patrol police in the field of road safety on the basis of a combination of quantitative and qualitative performance indicators, which should determine the content of individual priorities of its activities for a certain period of time.

Key words: efficiency, patrol police, traffic, criteria, indicators

Постановка проблеми. Діяльність патрульної поліції України, як підрозділу «першого контакту» у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має знаходитися під постійним внутрішнім та зовнішнім моніторингом, оскільки стан публічної безпеки та порядку на дорогах завжди пов'язаний із високою ймовірністю загибелі або травмування людей, пошкодженням майна, дорожнього покриття та інфраструктури, дестабілізацією транспортного руху.

Таким чином, коли ми говоримо про належне або неналежне виконання патрульними своїх обов'язків, то завжди маємо на увазі певні фактичні дані, що можуть свідчити про те, наскільки швидко та якісно поліція регулює дорожній рух, прибуває на місце ДТП, організовує просвітницькі кампанії, затримує правопорушників. Вищезазначені дані публікаціях засобів масової інформації, відомчій практиці та юридичній літературі найчастіше називають критеріями або показниками оцінки діяльності. Крім того наявність або відсутність таких даних пов'язують із терміном «ефективність», який свідчить про якість

надання поліцейських послуг.

Разом із цим підкреслимо, що за часів існування старої системи міліції вказані критерії або показники оцінки діяльності підрозділів ДАІ зазнавали нищівної критики, оскільки фактично засновувалися на кількості виявлених правопорушень та виписаних штрафів. Разом із цим після проведення реформи правоохоронної системи виникла потреба у переоцінці пріоритетів та показників діяльності новоствореної патрульної поліції з урахуванням кращих наукових досягнень та світових практик.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням оцінки діяльності працівників поліції, в т.ч. патрульних поліцейських були присвячені наукові праці К.Л. Бугайчука, М.В. Кочерова, О.А. Лупала, Р.Пилипіва, А.М. Сердюк та ін. [1-5]. Разом із слід констатувати, що у деяких роботах оцінка ефективності діяльності поліцейських досліджувалася із загальних позицій без урахування специфіки безпеки дорожнього руху або здійснювалася на основі нечітких критеріїв, що не дозволяють належним чином оцінити кінцеву ефективність поліцейської роботи.

Метою статті є виявлення та аналіз існуючих теоретичних та практичних підходів щодо формування оцінки ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження підходів до системи оцінки ефективності діяльності патрульної поліції слід починати із визначення параметрів такої оцінки. Зазначені параметри у науковій літературі частіше описуються термінами «критерії», «показники», «індикатори», «напрями».

У науковій літературі та тлумачних словниках існує велика кількість визначень вказаних понять, а саме:

1) критерій – підстава для оцінки, визначення кваліфікації чогось, ознака чи сукупність ознак; показник – свідчення, доказ, ознака чогось; наочні дані про результати роботи, якогось процесу, дані про досягнення в чому-небудь; кількісна характеристика властивостей виробу; явище або подія, на підставі яких можна робити висновок про перебіг якого-небудь процесу [6, с. 588; с. 1024];

2) критерії – ознака чи сукупність ознак, які надають підставу для здійснення оцінки показників; показники – це згруповані певним чином дані, що дозволяють оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо); індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання [7];

3) критерії ефективності становлять собою ознаки, сторони, прояви управління, аналізуючи які, можна визначати рівень і якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [8, с. 153].

Таким чином, основна відмінність критеріїв ефективності від показників полягає в тім, що окремий критерій або напрям, може мати кілька показників, які являють собою відповідні дані, що описують той чи інший критерій. Разом із цим індикатори можуть бути вживані як синоніми показників або як певні дані досягнення яких свідчить про досягнення тих чи інших цілей в рамках певних критеріїв.

Оцінюючи ефективність діяльності патрульної поліції України доцільним є використання наукових досліджень у сфері аналізу ефективності діяльності органів виконавчої влади а також ефективності здійснення державного управління загалом.

На думку Н.П. Бортник, основними критеріями ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади є наступні: 1) дієвість виконання поставлених завдань; 2) належний рівень нормативно-правового забезпечення; 3) достатність фінансування; 4) модернізація організаційної структури; 5) стабільність політичної системи; 6) високий професійний рівень кадрового забезпечення; 7) стимулювання праці державних службовців; 8) взаємозв'язок центральних органів виконавчої влади з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю [9, с. 83]. Стосовно сфери управління державними фінансами Г.М. Котіна говорить, що показники ефективності допомагають провести аналіз того, наскільки добре організація виконує свої завдання та досягає бажаних результатів. Вони є засобом оцінювання та характеристикою продуктів, послуг, процесів і операцій організації [10, с. 52].

Б.О. Гребенюк вказує на те, що у зарубіжних країнах застосовуються наступні показники визначення ефективності діяльності державних органів: 1) показники початкових ресурсів, які характеризують витрати на здійснення діяльності державного органу (Input measures); 2) показники, які характеризують терміни і стандарти здійснення своєї діяльності (Process measures); кінцеві результати виконаної роботи (Output measures); показники, що характеризують ступінь досягнення цілей і завдань органу (Outcome measures); ефект впливу діяльності органу або організації (Impact measures) [11, с.49].

Таким чином можна констатувати, що у сфері діяльності органів виконавчої влади, а також інших суб'єктів управління використовуються декілька різних підходів щодо оцінки їх ефективності: 1) за критеріями, що характеризують окремі напрями роботи такого органу; 2) за ступенем досягнення відповідних цілей та виконанням поставлених перед органом завдань, а також кількістю витрачених матеріальних та фінансових ресурсів на таке досягнення.

Наступним слід проаналізувати підходи вітчизняних та зарубіжних дослідників до питання оцінки ефективності діяльності як правоохоронних органів та Національної поліції в цілому, так і її окремих підрозділів або напрямів роботи.

Так, на думку К.Л. Бугайчука, оцінюючи загальну ефективність діяльності Національної поліції, слід досліджувати три її основні складові: довіру населення до органів поліції (соціальну ефективність), результати виконання її обов'язків (правоохоронну ефективність), стан функціонування системи

Національної поліції (ефективність публічного адміністрування). В свою чергу ефективність публічного адміністрування досліджується за такими критеріями: нормативно-правове забезпечення діяльності системи Національної поліції; організація планування в системі Національної поліції України, порядок та методи ухвалення управлінських рішень; стан виконавської дисципліни в підрозділах Національної поліції; фінансування, матеріально-технічне забезпечення, ефективність використання бюджетних коштів; кадрове забезпечення системи Національної поліції; інформаційне забезпечення діяльності Національної поліції; стан внутрішніх комунікацій та соціально-психологічного клімату в підрозділах Національної поліції тощо [1, с. 409-410].

М.В. Путій до системи оцінки діяльності спецпідрозділу КОРД на підставі таких критеріїв: 1) кількісні та якісні показники (стан виявлення, попередження та припинення адміністративних і кримінальних правопорушень); 2) стан гарантування публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів; 3) стан гарантування безпеки взятих під захист осіб, членів їхніх сімей; 4) стан управління й організація діяльності спецпідрозділу; 5) оцінка кадрового потенціалу; 6) рівень довіри населення [12, с. 82-83].

Р. Пилипів у своїх роботах відмітив, що діяльність патрульного поліцейського у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху має проводитися за визначеним колом критеріїв, яким охоплені: 1) особистісні показники (зовнішній вигляд однострою та екіпірування патрульного, стройова виправка, дисциплінованість, професійна підготовка патрульного, стан здоров'я та фізична підготовленість); 2) результати службової діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (ініціативність у виявленні порушень, активність у використанні технічних засобів, якість оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, кількість підтверджених скарг, що надійшли стосовно поліцейського, професіоналізм дій під час ускладнення дорожньої обстановки, уміння регулювати дорожній рух тощо) [13, с. 209-210].

Наведені класифікації критеріїв та показників оцінки діяльності системи Національної поліції та їх підрозділів, у т.ч. патрульної поліції України згруповані, в основному, за функціональною ознакою, тобто напрямками роботи відповідних підрозділів. В той же час деякі показники, за якими пропонується оцінювати діяльність патрульних поліцейських, не піддаються кількісному виміру, наприклад, зовнішній вигляд однострою та екіпірування патрульного, стройова виправка, ініціативність у виявленні порушень, активність у використанні технічних засобів. Показники майже завжди описуються конкретними числовими даними, що дозволяє проводити їх порівняння із аналогічними даними минулих років чи даними діяльності аналогічних підрозділів.

Маємо зазначити, що вказані критерії майже повністю повторюють напрямки за якими пропонувалося оцінювати діяльність працівників підрозділів дорожньо-патрульної служби міліції України, наприклад, дотримання законності під час застосування заходів адміністративного впливу до учасників дорожнього руху та інших осіб, якість оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, кількість підтверджених скарг, що надійшли відносно працівника, професіоналізм дій під час ускладнення дорожньої обстановки, дисциплінованість, культура поведінки у спілкуванні з громадянами, зовнішній вигляд, стройова виправка, службова і фізична підготовка, уміння регулювати дорожній рух [14].

Зовсім інакше виглядає реальна оцінка діяльності підрозділів патрульної поліції, в т.ч. щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, за даними Харківського інституту соціальних досліджень в Донецькій області діяльність патрульних оцінюється за великою кількістю показників до яких належать взаємодія з населенням (оцінюється за кількістю проведених заходів), безпека дорожнього руху (оцінюється за кількістю складених адміністративних матеріалів та протоколів, кількістю ДТП, постраждалих і загиблих) та реагування на виклики до служби «102» (оцінюється кількість опрацьованих викликів, кількість розкритих злочинів). Швидкість прибуття на виклики пильно моніториться управлінням – середній час прибуття складає 8 хвилин 3 секунди [15, с. 16, 18].

Отже, можемо констатувати, що критерії та показники оцінки діяльності патрульної поліції, що містяться у наукових роботах та тих за якими здійснюється оцінка патрульних в реальних умовах дуже різняться, в бік більш практичної доцільності останніх. Так, серед них ми можемо виділити швидкість прибуття нарядів на місце події, довіра населення до патрульних, кількість спільних заходів проведених за участі інститутів громадянського суспільства тощо.

Аналіз зарубіжної практики дозволяє виокремити такі підходи до оцінки поліцейської діяльності:

- наявність та відповідність нормативних актів, які регулюють застосування сили та зупинки транспорту, кращим практикам;
- час підготовки працівників поліції з питань зупинки транспорту та інших проблем у сфері безпеки дорожнього руху;
- створення громадських дорадчих органів, участь громадян у протидії злочинності та іншим правопорушенням;
- публікація публічних даних щодо діяльності поліції, в т.ч. у сфері забезпечення дорожнього руху;
- час, що потрібний патрульним для реагування на екстрені та звичайні виклики;
- громадська думка щодо ефективності роботи поліції [16, с. 10-13].

За висновками Європейської комісії для забезпечення безпеки дорожнього система моніторингу

повинна бути спрямована на відображення взаємозв'язків між ресурсами поліції (продуктивність) та впливом на стан дорожнього руху і швидкістю реагування (результат). Таким чином фахівці пропонують розрізняти показники ефективності та показники результатів. Показники ефективності визначають, що поліція насправді робить на вулицях та дорожній магістралі, тобто: як часто, протягом якого часу і в яких місцях вона контролює безпеку дорожнього руху? Показники результату стосуються конкретних результатів, таких як: кількість штрафів або кількість судових справ, які є результатом діяльності поліції [17].

Планом діяльності служби дорожньої поліції Литовської Республіки на 2021 рік передбачені наступні цілі:

1. Зменшити кількість загиблих на дорогах Литви на 50% порівняно з 2019 роком, тобто не більше 75 смертей на дорогах на рік, або на 1 мільйон населення повинно бути не більше 25 загиблих на дорогах.
2. Скорочення рівня порушень правил дорожнього руху та технічно несправних транспортних засобів, що беруть участь у дорожньому русі.
3. Пошук, тестування та розробка пропозицій щодо нових, ефективних технічних засобів управління дорожнім рухом з метою покращення контролю руху на дорогах з найменшими залученням людських ресурсів.
4. Роботизація та вдосконалення процесів обробки даних, отриманих із систем реєстрації порушень.

Серед критеріїв та показників роботи дорожньої поліції можна виділити наступні:

1) Забезпечення безпеки дорожнього руху, контроль за найбільш розповсюдженими порушеннями правил дорожнього руху: кількість ДТП із загибеллю людей, або ДТП із травмованими; кількість загиблих на дорогах на 1 млн. населення; відсоток процесуальних рішень, ухвалених в справах про адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зафіксовані системами реєстрації порушень; кількість ДТП, спричинених особами у нетверезому стані; кількість порушень ПДР, в яких було зафіксовано перевищення швидкості.

2) Підвищення ефективності діяльності поліцейських установ у сфері управління дорожнім рухом: кількість планів дій поліції на 1 та 2 півріччя, підготовлених та затверджених Генеральним комісаром поліції; кількість звітів про виконання планів дій поліції на 1 та 2 півріччя, підготовлених та затверджених Генеральним комісаром поліції; результати моніторингу розслідування пріоритетних та серйозних порушень ПДР, законність прийнятих рішень та застосування санкцій.

3) Ефективність заходів внутрішнього контролю: кількість заходів контролю для визначення стану сп'яніння водіїв транспортних засобів та інших осіб; кількість примусового вилучених та повернутих транспортних засобів; кількість виявлених проступків, зафіксованих неопублічними патрульними машинами без знаків розрізнення; кількість використання безконтактних детекторів алкоголю Dräger Alcotest 5000; кількість порушених та припинених судових справ про адміністративні проступки (порушення ПДР, вчинені водіями у нетверезому стані, керування автомобілем без права керування, перевищення швидкості), оскарження ухвал [18].

У Киргизькій республіці діяльність підрозділів та співробітників, що забезпечують безпеку дорожнього руху оцінюється їх прямими командирами за такими основними напрямками:

- стан аварійності на території, що обслуговується;
- проведення бесід в школах, навчальних закладах та інших організаціях з питань безпеки дорожнього руху;
- особисте розкриття або участь в розкритті злочинів, затримання осіб або автотransпортних засобів, що знаходяться в розшуку;
- наявність скарг і заяв громадян щодо співробітників;
- наявність дисциплінарних та інших стягнень на діяльність співробітників;
- кількість виявлених порушень ПДР, в тому числі: управління транспортом в стані сп'яніння, перевищення швидкісного режиму руху, виїзд на смугу зустрічного руху;
- якість оформлення матеріалів про право порушення;
- стройова виправка, зовнішній вигляд;
- утримання у справному стані закріпленого патрульного транспорту, зброї, оперативно-технічних і спеціальних засобів, навички їх використання [19].

У Лінкольнширі (Великобританія) критерії та показники діяльності патрульних у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, аналогічно із Литовською Республікою, іншими країнами Європи формулюються у відповідних відомчих програмах. Зокрема, у 2020 році цілями програми діяльності поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху визначені наступні:

- здійснювати постійну взаємодію з Лінкольнширським товариством з безпеки дорожнього руху;
- зниження рівня летальних випадків на дорогах за рік;
- зменшується кількість випадків вчинення правопорушень з т.з. «фатальної четвірки»¹;

¹ До правопорушень, що складають т.з. «фатальну четвірку» відносяться: перевищення швидкості, управління

- збільшення інвестицій у ресурси поліції на дорогах, включаючи підвищення кваліфікації та залучення більшої кількості поліцейських, використання камер спостереження тощо;
- спільна робота з місцевими управліннями поліції;
- розширене використання спільноти «Speedwatch» [20].

У Девоні ключовими цілями стратегії дорожньої поліції визначені наступні:

- 1) запобігання ДТП із загиблими та серйозними травмами (KSI);
- 2) підвищення довіри населення до безпеки дорожньої мережі;
- 3) забезпечення ефективного та результативного розслідування ДТП;
- 4) забезпечення високоякісної підтримки жертв та їх сімей;
- 5) зменшення економічних збитків внаслідок ДТП;
- 6) забезпечення систематичного патрулювання та присутності поліції на дорогах графства.

Виходячи із поставлених цілей критеріями за якими оцінюється ефективність поліцейської роботи є наступні напрями: безпека доріг безпека швидкості, безпека транспортних засобів, безпека учасників дорожнього руху, якість поставарійного реагування [21].

Висновки. Таким чином, виходячи із наведеного, можна зробити наступні висновки та узагальнення:

1. Оцінка ефективності діяльності патрульної поліції у сфері безпеки дорожнього руху є актуальним питанням для системи Національної поліції України, оскільки після реформування системи МВС у 2014 році, усі минулі дані, які були основою оцінки роботи української міліції дискредитували себе та не довели свою придатність.

2. Сучасна оцінка ефективності діяльності патрульної поліції має базуватися на двох основних категоріях: критеріях та показниках. Під критеріями оцінки слід розуміти сукупність ознак, окремий напрям або сукупність однорідних дій, що характеризують певну сторону діяльності патрульної поліції України у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. В свою чергу під показниками ми можемо розуміти фактичні дані, що виражені, переважно, у кількісній формі і певним чином характеризують відповідний критерій роботи патрульної поліції.

3. Закордонна практика діяльності органів поліції, які забезпечують безпеку дорожнього руху, дозволяє говорити про «програмний» або «стратегічно-плановий» підхід до оцінки її діяльності. Відповідно до цього підходу органи поліції формують на певний період своєї діяльності (3-5 років) 4-5 стратегічних цілей в рамках яких відбувається пріоритизація роботи. Особливістю таких планів є те, що доволі часто визначаються конкретні результати роботи поліції, яких вона має досягти, наприклад: зменшити кількість порушень правил дорожнього руху на 25% або зменшення кількості смертей на дорогах до рівня 2015 року та ін.

Особливістю оцінки діяльності підрозділів поліції, що забезпечують безпеку дорожнього руху є також те, що майже усюди проводиться оцінка швидкості прибуття патрульних нарядів, рівень довіри населення, кількість поліцейських, що задіяні на службі.

4. У сучасній українській юридичній літературі, а також нормативно-правових актах поліції колишніх країн СНД в основному, привалює минулий підхід до оцінки підрозділів поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що характеризується наявністю великої кількості показників превентивної роботи, а також оцінними показниками, на кшталт: стрійовий вишкіл, активна участь, уважність та ін.

Звісно, що й у зарубіжних планах та програмах є багато загальних визначень ключових критеріїв, в той же час зарубіжні патрульні використовують в роботі проблемно-орієнтований підхід, що дозволяє більш тісно працювати із громадою, визначати проблемні аспекти безпеки дорожнього руху з тим, щоб вирішити їх якомога швидше і тим самим запобігти вчиненню правопорушень.

5. Виходячи із вказаних концепцій щодо оцінки діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можемо запропонувати підхід, який має поєднувати як кількісні так і якісні показники її оцінки поряд із застосуванням пріоритетного підходу в рамках відповідного часу. Тобто в рамках пропонованого підходу патрульній поліції слід визначити декілька пріоритетних завдань у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на 3-5 років, досягнення яких мають бути виражені конкретними кількісними показниками, наприклад, зменшення на 10% кількості ДТП за участю водіїв, що знаходяться у стані алкогольного сп'яніння або збільшення кількості особового складу, що забезпечує патрулювання на 10 %, або встановлення часу прибуття патрульного наряду на місце ДТП протягом 10 хвилин тощо.

Подальшими пріоритетним та перспективним напрямом наукових досліджень у цій сфері маємо визначити удосконалення чинного законодавства України яке регламентує діяльність патрульної поліції як суб'єкта реалізації державної регіональної політики у сфері безпеки дорожнього руху.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування в органах Національної поліції України: монографія. Харків: Панов, 2019. 575 с.

2. Кочеров М.В. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності органів та підрозділів Національної поліції. *Науковий вісник публічного та приватного права: Збірник наукових праць*. Випуск 5. Т. 2. К.: Науково-дослідний інститут публічного права. 2020. С. 67-71.
3. Лупало О.А. Оцінка ефективності діяльності Національної поліції України: адміністративно-правові аспекти. *Правове регулювання економіки: зб. наук. пр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Навч.-наук. ін-т «Юридич. ін-т»; [редкол.: А. М. Колодій (голов. ред.) та ін.]*. Київ: КНЕУ, 2019. № 18. С. 73–85.
4. Пилипів Р. Критерії ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 202–217.
5. Сердюк А.М. Щодо критеріїв ефективності діяльності поліції закордонних країн. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Юридичні науки*. 2015. Вип. 3-2. Т. 2. С. 155–159.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
7. Приходченко Л.Л. Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика. *Державне будівництво*. 2009. № 1. URL: <https://tinyurl.com/yh246qfc> (дата звернення 14.09.2021).
8. Державне управління: навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. 2-ге вид., випр. ідоп. К.: Знання, 2004. 342 с.
9. Бортник Н.П., Дніпров О.С. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів виконавчої влади. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Науковий збірник. 2017. Вип. 6. Т. 3. С. 80–84.
10. Котіна Г.М. Вимір ефективності в системі управління державними фінансами: світовий досвід та імплементація в Україні. *Економіка розвитку*. 2018. № 2. С. 49-61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/есго_2018_2_8 (дата звернення 14.09.2021).
11. Гребенюк Б.О. Ефективність взаємодії влади, інститутів держави та громадянського суспільства в протидії корупції. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2019. Т. 30(69), № 3. С. 48-52.
12. Путій М.В. Процедури оцінювання діяльності службовців корпусу оперативно-раптової дії. *Юридичний бюлетень*. 2018. №8. С. 79-84.
13. Пилипів Р. Критерії ефективності діяльності патрульної поліції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 2. С. 202–217
14. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС: Наказ МВС України від 27.03.2009 № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0576-09#Text> (дата звернення 22.08.2021)
15. Кобзін Д., Черноусов А. Оцінка інституційної спроможності управління патрульної поліції в Донецькій області. Харків, Харківський інститут соціальних досліджень (ХІСД). 2020. 32 с.
16. Закордонний досвід оцінки ефективності поліцейської діяльності та перспективи його використання в Україні: наук.-метод. рек. / К.Л. Бугайчук, І.О. Святокум, В.В. Чумак. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ. 2016. 52 с.
17. Performance, outcome and output measures. URL: <https://tinyurl.com/yjv6uz7j> (дата звернення 22.09.2021)
18. Planavimo dokumentai. Lietuvos Kelių Policijos Tarnybos 2021 Metų Veiklos Planas. URL: <https://lkpt.policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> (дата звернення 22.09.2021)
19. Об утверждении Инструкции по совершенствованию и повышению эффективности надзора за дорожным движением и общественным порядком подразделениями ГУОБДД МВД Кыргызской Республики: Приказ МВД РК от 31.12.2018 № 1284. URL: <https://guobdd.kg/prikaz> (дата звернення 22.08.2021)
20. Lincolnshire Police. Roads policing plan (2020). URL: <https://www.lincs.police.uk/media/256368/roads-policing-plan-2020.pdf> (дата звернення 22.08.2021).
21. Policing's Road Safety Strategy for Devon, Cornwall, Torbay, Plymouth and the Isles of Scilly: 2018-2021. URL: <https://tinyurl.com/yfj2qjxy> (дата звернення 14.09.2021).

REFERENCES:

1. Buhaichuk K. L. (2019) Publichne administruvannia v orhanakh Natsionalnoi politsii Ukrainy [Public administration in the bodies of the National Police of Ukraine] monohrafiia. Kharkiv: Panov, 2019. [in Ukrainian].
2. Kocherov M.V. (2020) Administratyvno-pravovi zasady otsiniuvannia efektyvnosti diialnosti orhaniv ta pidrozdiliv Natsionalnoi politsii. [Administrative and legal bases for evaluating the effectiveness of the activities of bodies and units of the National Police]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava: Zbirnyka naukovykh prats*. Vypusk 5. Т. 2. К.: Naukovo-doslidnyi instytutu publichnoho prava. 2020. 67-71. [in Ukrainian].
3. Lupalo O.A. (2019) Otsinka efektyvnosti diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy: administratyvno-pravovi aspekt. [Evaluation of the effectiveness of the National Police of Ukraine: administrative and legal aspect].

Pravove rehuliuвання ekonomiky: zb. nauk. pr. M-vo osvity i nauky Ukrainy, DVNZ «Kyiv. nats. ekon. un-t im. Vadyma Hetmana», Navch.-nauk. in-t «Iurydych. in-t» [redkol.: A. M. Kolodii (holov. red.) ta in.]. Kyiv: KNEU, 2019. № 18. 73–85. [in Ukrainian].

4. Pylypiv R. (2017) Kryterii efektyvnosti diialnosti patrolnoi politsii u sferi zabezpechennia bezpeky dorozhnogo rukhu. [Criteria for the effectiveness of patrol police in the field of road safety] Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. 2017. № 2. 202–217. [in Ukrainian].

5. Serdiuk A.M. (2015) Shchodo kryteriiv efektyvnosti diialnosti politsii zakordonnykh krain. [Regarding the criteria for the effectiveness of foreign police] Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnogo universytetu. Ser.: Yurydychni nauky. 2015. Vyp. 3-2. T. 2. 155–159. [in Ukrainian].

6. Velykyi tlumachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy (2007) [Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language] (z dod., dopov. ta CD) / uklad. i holov. red. V.T.Busel. K.; Irpin: VTF «Perun», 2007. [in Ukrainian].

7. Prykhodchenko L.L. (2009) Shchodo skladnosti zastosuvannia pokaznykiv otsiniuvannia efektyvnosti derzhavnogo upravlinnia: teoriia i praktyka [Regarding the complexity of the application of indicators for evaluating the effectiveness of public administration: theory and practice]. Derzhavne budivnytstvo. 2009. № 1.: Retrieved from: <https://tinyurl.com/yh246qfc> [in Ukrainian].

8. Derzhavne upravlinnia (2004) [Governance] navch. posib. / A.F. Melnyk, O.Iu. Obolenskyi, A.Iu. Vasina, L.Iu. Hordiienko; za red. A.F. Melnyk. 2-he vyd., vypr. i dop. K.: Znannia, 2004. [in Ukrainian].

9. Bortnyk N.P., Dniprov O.S. (2017). Problemy otsinky yakosti ta efektyvnosti diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady. [Problems of assessing the quality and efficiency of executive bodies] Aktualni problemy vitchyznianoï yurysprudentsii. Naukovyi zbirnyk. 2017. Vyp. 6. T. 3. 80–84. [in Ukrainian].

10. Kotina H.M.(2018). Vymir efektyvnosti v systemi upravlinnia derzhavnymy finansamy: svitovyi dosvid ta implementatsiia v Ukraini. [Measuring efficiency in the public financial management system: world experience and implementation in Ukraine] Ekonomika rozvytku. 2018. № 2. 49-61. [in Ukrainian].

11. Hrebenuk B.O. (2019) Efektyvnist vzaïmodii vlady, instytutiv derzhavy ta hromadianskoho suspilstva v protydii koruptsii. [Effectiveness of interaction between the government, state institutions and civil society in combating corruption]. Vcheni zapysky Tavriiskoho natsionalnogo universytetu imeni V. I. Vernadskoho. Seriia: Derzhavne upravlinnia. 2019. T. 30(69), № 3. 48-52. [in Ukrainian].

12. Putii M.V. (2018) Protsedury otsiniuvannia diialnosti sluzhbovtsiv korpusu operatyvno-raptovoi dii.[Procedures for evaluating the activities of employees of the corps of operative-sudden action.] Yurydychni biuleten. 2018. №8. 79-84. [in Ukrainian].

13. Pylypiv R. (2017) Kryterii efektyvnosti diialnosti patrolnoi politsii u sferi zabezpechennia bezpeky dorozhnogo rukhu. [Criteria for the effectiveness of patrol police in the field of road safety]. Naukovyi visnyk Lvivskoho derzhavnogo universytetu vnutrishnikh sprav. 2017. № 2. 202–217. [in Ukrainian].

14. Pro zatverdzhennia Instruksii z pytan diialnosti pidrozdiliv dorozhno-patrolnoi sluzhby Derzhavtoinspektsii MVS (2009) [About the statement of the Instruction on questions of activity of divisions of road patrol service of the State traffic inspectorate of the Ministry of Internal Affairs]. Nakaz MVS Ukrainy vid 27.03.2009 № 111. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0576-09#Text> [in Ukrainian].

15. Kobzin D., Chernousov A. (2020) Otsinka instytutsiinoï spromozhnosti upravlinnia patrolnoi politsii v Donetskii oblasti. [Assessment of the institutional capacity of the patrol police department in Donetsk region]. Kharkiv, Kharkivskiy instytut sotsialnykh dosli-dzhen (KhISD). 2020. [in Ukrainian].

16. K.L. Buhaichuk, I.O. Sviatokum, V.V. Chumak (2016) Zakordonnyi dosvid otsinky efektyvnosti politseiskoi diialnosti ta perspektyvy yoho vykorystannia v Ukraini. [Foreign experience in assessing the effectiveness of policing and prospects for its use in Ukraine] nauk.-metod. rek Kharkiv: Khark. nats. un-t. vnutr. sprav. 2016. [in Ukrainian].

17. Performance, outcome and output measures. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yjv6uz7j> [in European].

18. Planavimo dokumentai. Lietuvos Kelių Policijos Tarnybos 2021 Metų Veiklos Planas. Retrieved from: <https://lkpt.policija.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai> [in Lytva].

19. Ob utverzhenii Instruksii po sovershenstvovaniyu i povysheniyu effektivnosti nadzora za dorozhnyim dvizheniem i obschestvennyim porjadkom podrazdeleniyami GUOBDD MVD Kyrgyzskoy Respubliki (2018) [On the approval of the Instructions for improving and increasing the efficiency of supervision of traffic and public order by units of the Main Traffic Safety Directorate of the Ministry of Internal Affairs of the Kyrgyz Republic] Prikaz MVD RK ot 31.12.2018 № 1284. Retrieved from: <https://guobdd.kg/prikaz> [in Kyrhyziia].

20. Lincolnshire Police. Roads policing plan (2020). Retrieved from: <https://www.lincs.police.uk/media/256368/roads-policing-plan-2020.pdf> [in England].

21. Policing’s Road Safety Strategy for Devon, Cornwall, Torbay, Plymouth and the Isles of Scilly: 2018-2021. Retrieved from: <https://tinyurl.com/yfj2qjxy> [in England].

Стаття надійшла до редакції: 18.10.2021

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

УДК 343.3/7

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-120-124

Драгоненко Анна Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: dragonenko84@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8353-2341>

Манжула Андрій Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор, професор кафедри
права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: mors200708@ukr.net
<https://orcid.org/0000-0003-4662-9376>

РЕЙДЕРСТВО В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ

Стаття присвячена дослідженню сутності рейдерства, факторів та способів виникнення і розвитку цього явища, його національні особливості, негативний вплив на підприємницький клімат, стійкість роботи суб'єктів господарювання, згуртованість трудових колективів, інвестиційна привабливість країни. Досліджено основні прояви назаконного захоплення власності, визначена специфіка грин-мейла і рейдерства в Україні. Розглянуті причини та основні схеми рейдерства з урахуванням особливостей умов ринкової економіки.

Аналіз визначення поняття «рейдерства», його відмінність від інших суміжних термінів з урахуванням думок вчених дозволяє зробити низку висновків.

Стрімкий розвиток рейдерства показав, наскільки прогресують способи та методи рейдерського захоплення. На жаль, незважаючи на заходи, що вживаються з боку держави, на швидку зміну ситуації сподіватися не доводиться, оскільки «рейдерство» пов'язане із системними проблемами нашої держави, такими як корупційність та недосконалість законодавства. Крім того, необхідність залишатися в межах допустимого ризику змушує їх підлаштовуватися під нові соціально-економічні, правові та політичні умови.

Встановлено, що, спостерігається низький рівень правозастосування норм, що передбачають відповідальність за рейдерство, оскільки рейдерство є сферою міжгалузевого правового регулювання, яке здійснюється за допомогою норм господарського, кримінального та інших галузей права. Нерідко дії рейдерів можуть бути кваліфіковані як кримінальне, як і цивільне правопорушення. У зв'язку з цим необхідне чітке розмежування корпоративних суперечок від рейдерства. Крім цього, вважаємо, що причинами цієї недосконалості колізії норм, що у результаті недостатньо реалізує принцип невідворотності покарання.

Проведено аналіз сутності та основних характеристик рейдерства та інших суміжних йому визначень, а також їх змісту в порівняльно-правовому аспекті, що дозволило виділити їхні відмінності, які мінімізують факти неправильного тлумачення. Водночас, з метою правильного розуміння та одноманітного застосування дано авторське визначення рейдерству.

Ключові слова: «рейдерство», суб'єкти господарювання, злиття і поглинання, кримінальна відповідальність, заходи кримінально-правового характеру.

Dragonenko A., Manjula A. RAIDERING IN UKRAINE: ESSENCE AND SOCIAL CONDITIONALITY

As a complex illegal phenomenon, "raiding" is associated with a number of real threats to economic security, including the growth of corruption and unemployment, monopolization of certain market segments, loss of competitiveness, reduced production, discredit of state and local authorities, law enforcement agencies and courts. , deterioration of the investment climate, reduction of the level of tax revenues, deformation of the legal ideology of society, etc.

The processes of mergers, acquisitions, and other changes in the legal status of economic entities are traditionally regulated by the norms of civil and commercial legislation of Ukraine. In a civilized market economy, the periodic change of owners of commercial organizations is normal, a common mechanism for regulating relations between market participants. At the

same time, in the economic realities of modern Ukraine, the line between, on the one hand, the improper implementation of its rights and obligations by the business entity, and, on the other hand, the commission of criminally punishable acts is blurred. After all, these are mostly not primitive ways of obtaining someone else's property (such as the physical removal of the head of the enterprise) - they have been replaced mainly by nonviolent illegal actions related to artificial bankruptcy of legal entities, seizure of their property through forgery, fictitious notarial services. and illegal registration actions, court decisions, etc. The outlined negative processes have led to the emergence in scientific and business circulation, in particular, such concepts as "raiding", "seizure of enterprises", "corporate blackmail", "corporate war", the normative definition of which is missing. According to its legal content and inherent features of this phenomenon, illegal seizure of business entities means socially dangerous behavior, which consists in carefully prepared, organized and externally properly executed seizure of the business entity.

There is an obvious need to move from fragmentary research to a comprehensive scientific understanding of the problematic issues of criminal liability for criminal acts, which are manifestations of this phenomenon and the public danger of which is mostly determined by encroachment not on property but on the established procedure. Economic activity by its separate subjects. In addition, in-depth research is needed on the special "anti-raider" criminal law prohibitions introduced in recent years, the wording of which is cumbersome, overloaded with blanket features and lacks the certainty required in terms of ensuring the unity of law enforcement.

Keywords: "raiding", business entities, mergers and acquisitions, criminal liability, measures of criminal law nature

Постановка проблеми. Проблема рейдерства в Україні за останні роки набула надзвичайної актуальності для економіки країни. Поняття «рейдер» на заході існує давно, от в Україні його почали використовувати з початку 90-х років минулого століття. Виникнення рейдерства в Україні пов'язане з процесами трансформування національної економіки, з численними проблемами в чинному законодавстві, корумпованістю органів державної влади та великою кількістю інших обставин.

Незважаючи на те, що заволодіння чужим бізнесом мало місце практично у всіх розвинених країнах та країнах, що розвиваються, в Україні сьогодні це явище набуло надмірного поширення та розвитку.

Для розвинених країн, де сформована ефективна, сильна вертикаль влади, де великий вплив державних інститутів на розвиток національної економіки, рейдерство виступає рідкісним явищем.

Разом з тим, наслідками національного рейдерства є негативний вплив на підприємницький клімат, дестабілізація роботи вітчизняних підприємств, розпад трудових колективів, соціальні конфлікти, формування несприятливого інвестиційного клімату та міжнародного іміджу країни в цілому.

Таким чином, створюється реальна загроза нормальному розвитку української економіки, середнього і малого бізнесу.

На різних етапах становлення економіки рейдерству в Україні були притаманні свої специфічні риси і форми, дослідження яких дозволить виробити ефективну методику протидії протиправним захопленням бізнесу, внести необхідні зміни до законодавства, об'єктивно прогнозувати подальший розвиток цього явища.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. В економічній та юридичній літературі досить тривалий час триває дискусія з проблем рейдерства. Дослідженням цього явища займалися як вітчизняні (Я.В.Абрамов, О.Беліков, З.С.Варналій, В. І.Лазуренко, О.М.Литвак, Г.Паламарчук), так і зарубіжні вчені (Ю.Борисов, В.С.Житомирський, М.Г.Іонцев, Р.С.Фостер). Роботи цих авторів представляють собою важливі джерела фактологічних даних, результатів емпіричних досліджень і теоретичних обґрунтувань проблем рейдерства в Україні та за кордоном.

Мета статті - вивчення сутності і способів здійснення рейдерства, його особливостей для реалій України, проведення порівняльного аналізу процесів M&A, гринмейлу і корпоративного конфлікту, можливостей вдосконалення кримінального та господарського законодавства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Термін «рейдерство» походить від англійського слова *raider*, тобто учасник нальоту, набігу, нальотчик, мародер. Цей доволі-таки грізний термін увійшов у наш діловий лексикон зовсім нещодавно, дехто ще називає рейдерів фахівцями зі злиття та поглинання підприємств [1, с. 35]

Однак, незважаючи на те, що поняття «рейдерство» використовується протягом близько 10-15 років, до цих пір відсутнє його нормативне закріплення. Така невизначеність згубна для законодавчої діяльності, економічних відносин, ділового обороту тощо. Кількість повідомлень про факти рейдерства свідчить про необхідність створення чіткого і однозначного визначення такого явища, як рейдерство і проведення його класифікації за чіткими критеріями. В результаті правоохоронні органи і учасники корпоративних відносин отримують чіткі орієнтири своєї діяльності.

В цілому, поняття «рейдерство» включає широке коло діянь, починаючи від законного недружнього поглинання до бандитського захоплення суб'єкта господарської діяльності. Рейдерство можна розглядати з одного боку як складний, високоінтелектуальний і високоприбутковий бізнес фахівців вищого рівня, а з іншого – як пряму перешкоду для забезпечення прав власності та сталого розвитку ринкової економіки.

Свого часу, у Декларації цілей та завдань державного бюджету на 2008 рік, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2007, вперше центральні органи виконавчої влади відзначили, що вони розуміють під визначенням «рейдерство» [2]. У ній зафіксовано, що рейдерство – це протиправне заволодіння підприємством. Разом з тим, таке визначення не є узагальнюючим і не розкриває повною мірою сутність даного явища.

Держава зобов'язана попереджувати та запобігати протиправним захопленнями підприємств. Однак рейдерство може бути реалізовано і законними методами, наслідки яких можуть бути такими ж негативними, як і від протиправного заволодіння. Лише глибоко і правильно розуміючи, що таке рейдерство, в яких формах воно проявляється, можна сформувати системи ефективного захисту від вказаного протиправного діяння.

У зарубіжній практиці застосовується поняття «mergers and acquisitions» (M&A), що в перекладі означає злиття і поглинання.

Деякі автори [3, с. 105], розглядають процеси M&A як одну з форм структурної перебудови юридичної особи, вчиненою з метою ефективного розподілу і використання всіх ресурсів підприємства. За кордоном злиття і поглинання виступає як окремий ринок, який досить детально опрацьовано на законодавчому рівні. На жаль, в українському законодавстві дане поняття також не закріплено. Господарським кодексом України (ст. 59, п. 1) передбачені лише такі форми реорганізації юридичної особи як злиття, приєднання, поділ та перетворення [4].

Відповідно до національного законодавства під злиттям розуміється реорганізація юридичних осіб, відповідно до якої права і обов'язки кожного з них переходять до нової юридичної особи. Поняття поглинання в цивільному і корпоративному законодавстві взагалі не закріплено. Загальноприйняте розуміння «поглинання» – це придбання контрольного пакету акцій підприємства. Поглинання можна визначити як сукупність юридичних і фактичних дій, спрямованих на придбання переважної частки в статутному капіталі господарського товариства, або можливості визначити рішення, прийняті суспільством [5, с. 237].

Поглинання є однією з найбільш важливих складових сучасних корпоративних відносин. Воно являє собою процедуру зміни власника або зміни структури власності компанії, що є завершальною ланкою в системі заходів пов'язаних із структуризацією компанії. Поглинання супроводжується обов'язковим володінням правом головного контролю над підприємством і / або його активами.

Серед більшості вчених існує думка, що реорганізація юридичної особи можлива за наявності двох підстав: добровільної і примусової. Добровільна реорганізація здійснюється за волею власника або органу правління юридичної особи, примусова – відповідно до рішення уповноважених державних органів або суду.

Злиття може відбуватися і на добровільній основі, поглинання ж буває двох видів: дружнє і недружнє. Дружнє поглинання – це результат угоди двох юридичних осіб щодо приєднання однієї юридичної особи до іншої. Аналогією дружньому поглинанню в українському законодавстві є приєднання.

На думку М.Г.Іонцева, недружнє поглинання – це встановлення над компанією або її активами повного контролю як в юридичному, так і фізичному сенсі всупереч волі менеджменту або власника цієї компанії [6, с. 25]. Із вказаного визначення можна зробити висновок, що недружнє поглинання здійснюється всупереч волі власника або керівництва компанії, однак це не означає, що воно реалізовано у незаконний спосіб. Наприклад, в умовах публічного акціонерного товариства купівля його акцій не є протизаконною, проте фактичний власник даного товариства може бути проти, хоча договір купівлі-продажу акцій не є кримінальним правопорушенням. В. Самойленко зазначає, що «злиття і поглинання» має широке економічне значення, відмінне від формально-юридичних форм реорганізації юридичних осіб згідно зі статтями 104-107 Цивільного кодексу України [7, с. 32]. О. Коваль, Ю. Хомич та інші, під час дослідження недружніх та протиправних поглинань власності не використовують термін «рейдерство», а заміняють його іншими, такими як «жорстке поглинання», «недружнє поглинання», «поглинання з використанням незаконних методів» [8, с. 5; 9, с. 96]. В. Шемчук характеризує рейдерство як злочинну діяльність злочинних угруповань із привласнення чужого майна шляхом шахрайства, з використанням неправосудних чи сфальсифікованих судових рішень та за співучасті корумпованих чиновників [10, с. 15]. Слід зазначити, що запропоноване ним визначення поняття рейдерства перебуває поза контекстом корпоративних відносин. Отже, на думку В. Шемчука, рейдерство – це завжди незаконне загарбання, але не обов'язково поглинання.

Досить часто рейдерство ототожнюють з M&A, грінмейлом і корпоративними конфліктами, незважаючи на те, що ці поняття мають суттєві відмінності.

Досить поширеним є розуміння рейдерства як незаконного поглинання, при якому діловий конфлікт ініціюється не з метою отримання прибутку від перепродажу акцій, а з метою встановлення абсолютного контролю над бізнесом. При цьому застосовуються незаконні методи. До таких методів можна віднести використання підроблених документів, подвійних ресурсів, незаконні збори акціонерів, підкуп чиновників, суддів, представників правоохоронних органів, бандитизм, застосування насильства. У рейдерських діях значущою є силова складова (самоуправство, нанесення тілесних ушкоджень, перешкоджання здійснення законній господарській діяльності, захоплення державних і громадських будівель і споруд, умисне знищення або пошкодження чужого майна). Саме тому досить часто поняття «рейдерство» зводять до силового захоплення під прикриттям законних або псевдозаконних підстав. Разом з тим, силове захоплення лише одне з формальних засобів досягнення рейдером своєї мети.

Після незаконного захоплення акцій підприємства, дестабілізації його позицій на ринку відбувається перепродаж активів вцілому або частинами, або ж підприємство вводиться в бізнес-структуру рейдера. Таким чином, реструктуризація здійснюється не за ринковими, а кримінальними законами. Цьому сприяє

безліч причин, і перш за все те, що Україна – це країна, де має місце трансформація економіки, ринкові інститути ще не зміцніли або слабо функціонують. Безліч підприємств не мають прозорої історії приватизації, розглядаються як нелегітимні, мають непривабливий імідж, порушують права акціонерів.

Таким чином, рейдерство можна визначити як ініціювання бізнес-конфлікту, з метою встановлення повного контролю над підприємницькою діяльністю, результат якої полягає не в створенні нового національного продукту, не в позитивному економічному і соціальному ефекті, а в отриманні короткострокової вигоди, незаконно отриманих активів. Мотивом рейдерських дій може бути не тільки заволодіння матеріальними цінностями, а й також примус, особиста неприязнь, помста, незадоволені амбіції.

Разом з тим, такий підхід до визначення рейдерства характеризується однобічністю, тому що увага акцентується на так званому «чорному» рейдерстві, а «біле» або законне, яке поширено в більшості країн світу, ігнорується. На нашу думку, захоплення підприємства може мати місце і без порушення законодавчих норм і разом з тим переслідувати рейдерську мету. На жаль, в Україні більшість захоплень суб'єктів господарської діяльності супроводжується порушеннями норм законодавства. Саме тому, проблема рейдерства є актуальною, а саме явище рейдерства представляє реальну загрозу національній економіці.

Процеси M&A відрізняються від рейдерства за певними ознаками і перш за все за метою. Для процесів M&A характерно наступне:

- захисна мета, коли компанії шукають можливості зростання за рахунок придбання додаткових активів, вертикальної або горизонтальної інтеграції, або прагнуть посилити свої позиції на ринку, включаючи варіант купівлі конкурентів або захоплення їх частки ринку;

- інвестиційна мета, для якої характерним є розміщення вільних коштів, участь у прибутковому бізнесі, купівля недооцінених активів, використання управлінських навичок;

- мета створення стійких переваг за допомогою диверсифікації для більшого контролю ризиків (цінових, валютних та ін.), використання досвіду інших виробничих сфер, які не доступні конкурентам, скорочення часу виходу на нові ринки;

- мета виходу на ринки інших країн, яка актуальна в зв'язку з процесами глобалізації.

Для рейдерства ж характерною метою є заволодіння підприємством та його майном для отримання негайного прибутку.

У публікаціях досить часто зустрічається поняття гринмейлу. Під ним розуміється корпоративний шантаж шляхом купівлі значної кількості акцій будь-якої компанії з пропозицією продати їх за завищеними цінами за умови, що інші компанії укладають угоди про невтручання [6, с. 75]. Грінмейл не має на меті встановлення контролю над підприємством, а лише отримання доходу від продажу акцій, якими він заволодів.

Під корпоративним конфліктом розуміється конфлікт інтересів власників підприємства. Проблема його полягає в тому, що він може перерости в захоплення підприємства, поєданого із підркобою документів і перехопленням управління компанією [11, с. 86]. Нерідко корпоративний конфлікт може бути елементом рейдерських дій, проте він не завжди прямо пов'язаний із рейдерством, тому що конфлікт можна залагодити і без відчуження підприємством.

Висновки. Модернізація національного законодавства передбачає виявлення спільно із зацікавленими відомствами небезпечних, але ще не криміналізованих діянь у різних галузях (підгалузях) та інститутах економіки та їх криміналізація, у тому числі у сфері фінансового ринку, корпоративного управління, вирішення корпоративних конфліктів (реалізації прав та законних) інтересів акціонерів, зловживанні ними своїми правами тощо). Першим кроком у реалізації цього напрямку є криміналізація рейдерства.

Пріоритетним напрямом у цій сфері має стати виявлення та усунення колізій норм кримінального та інших галузей права (цивільного, господарського, фінансового), а також забезпечення єдності та відповідності їх термінології.

Результати дослідження відмінних рис рейдерства, M&A, гринмейлу і корпоративних конфліктів можуть бути використані для підготовки превентивних заходів з протидії рейдерству.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Спасібо-Фатєєва І.В. Цивільно-правові проблеми акціонерних правовідносин. Х., 2005. С. 32-56.
2. Про схвалення Декларації цілей та завдань державного бюджету на 2008 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2007 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2008-п#Text> (дата звернення: 17.09.2021)
3. Мельниченко О.А., Пушкарьова В.І. Протидія рейдерству як складова державної політики щодо економічної безпеки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (47).С. 102-109.
4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV із змінами та доп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> (дата звернення: 17.09.2021)
5. Цилюкова І. В. Зміст поняття «рейдерство» у вітчизняному та зарубіжному правовому полі. *Актуальні питання кримінального права, кримінального процесу та криміналістики (на вшанування пам'яті Ганса Гросса)* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Львів, 29 січня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 237-239.

6. Ионцев, М.Г. Корпоративные захваты: слияние, поглощение, гринмейл. М.: Ось-89, 2008. 272 с.
7. Самойленко В. Некоторые юридические аспекты сделок по слиянию и поглощению в Украине. *Юридичний радник*. 2005. № 4 (6). С. 29-34.
8. Коваль А. Способы жестких поглощений. *Юридическая практика*. 2004. № 29 (343). С. 1–7.
9. Хомич Ю. Зарубежная практика защиты от недружественных поглощений. *Юридичний радник*. 2007. № 4 (18). С. 95-99.
10. Шемчук В. Рейдерство та корупція. *Вісник прокуратури*. 2006. №11 (65). С. 13-18.
11. Корпоративні конфлікти: кримінальні способи та методи встановлення контролю над підприємством: методичні рекомендації / Ущачовський В. Ф., Сахарова О. Б., Лопатін С. І. та ін. К.: Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2007. 63 с.

REFERENCES:

1. Spasibo-Fatieieva I.V (2005) Tsyvilno-pravovi problemy aktsionermykh pravovidnosyn. [Civil law problems of joint-stock legal relations]. Kh., 2005. 32-56. [in Ukrainian].
2. Pro skhvalennia Deklaratsii tsilei ta zavdan derzhavnoho biudzhetu na 2008 rik. (2007). [On approval of the Declaration of goals and objectives of the state budget for 2008] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 01.03.2007. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160-2008-p#Text> [in Ukrainian].
3. Melnychenko O.A., Pyshkarova B.I. (2015) Ppotydiia peidepctvy yak ckladova depzhavnoi polityky shchodo ekonomichnoi bezpeky. [Opposition to the economy as a component of the state policy on economic security]. *Aktualni ppoblemu depzhavnoho yppavlinnia*. 2015. № 1 (47). 102-109. [in Ukrainian].
4. Hospodarskyi kodeks Ukrainy (2003) [Economic Code of Ukraine] vid 16.01.2003 r. № 436-IV iz zminamy ta dop. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text> [in Ukrainian].
5. Tsyliukova I. V. (2016) Zmist poniattia «reiderstvo» u vitchyznianomu ta zarubizhnomu pravovomu poli. [The meaning of the concept of "raiding" in the domestic and foreign legal field] .Aktualni pytannia kryminalnoho prava, kryminalnoho protsesu ta kryminalistyky (na vshanuvannia pamiati Hansa Hrossa) : zb. materialiv Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Lviv, 29 sichnia 2016 r.). Lviv: Vydavnytstvo Lvivskoi politekhniki, 2016. 237-239. [in Ukrainian].
6. Iontsev, M.G (2008) Korporativnyie zahvatyi: sliyanie, pogloschenie, grinmei. [Corporate takeovers: mergers, acquisitions, greenmail] M.: Os-89. [in Russian].
7. Samoïlenko V. (2005) Nekotoryie yuridicheskie aspektyi sdelok po sliyaniyu i pogloscheniyu v Ukraine. [Some legal aspects of M&A transactions in Ukraine] *Yurydychnyi radnyk*. 2005. № 4 (6). 29-34. [in Ukrainian].
8. Koval A (2004) Sposobyi zhestkih pogloschenii. [Methods of hard takeovers] *Yurydycheskaia praktyka*. 2004. No 29 (343). 1–7. [in Ukrainian].
9. Khomych Yu. (2007) Zarubezhnaya praktika zaschityi ot nedruzhestvennyih pogloschenii [Foreign practice of protection against hostile takeovers]. *Yurydychnyi radnyk*. 2007. № 4 (18). S. 95-99. [in Ukrainian].
10. Shemchuk V. (2006). Reyderstvo ta koruptsiia. [Raiding and corruption] *Visnyk prokuratury*. 2006. №11 (65). 13-18. [in Ukrainian].
11. Ushchapovskiy V. F., Sakharova O. B., Lopatin S. I. ta in.(2007) Korporatyvni konflikty: kryminalni sposoby ta metody vstanovlennia kontroliu nad pidpriemstvom: metodychni rekomendatsii [Corporate conflicts: criminal methods and methods of establishing control over the enterprise: guidelines] K.: Derzhavnyi naukovodoslidnyi instytut MVS Ukrainy, 2007. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ

УДК 342.25

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-125-129

Гейко Анна Валеріївна,
студентка II року навчання (ОР «магістр») спеціальності 081 Право
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: dem4encko.anyuta@ukr.net

Мілова Тетяна Миколаївна
кандидат юридичних наук, доцент, в.о. завідувача
кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: tmlovanik@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1480-6772>

**ВИНИКНЕННЯ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В КОНТЕКСТІ
«ФОРМУЛ» ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН**

Стаття присвячена дослідженню інституту префекта, його виникнення, становлення та призначення. Проаналізовано роль префектури як інституту правового регулювання та як моделі на місцях в аспекті «формул», які існують в європейській практиці.

Досліджено доктринальні підходи до поняття «префект». З'ясовано, що походження терміну сягає Стародавнього Риму, в якому дана посадова особа очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії.

Визначено, що в сучасному розумінні термін «префект» має два значення, а саме: як вищий представник держави на рівні департаменту або регіону (функція) та як ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри.

Для більш детального розуміння поняття «префект» перелічено та охарактеризовано його функції, а саме: політичні, адміністративні та соціально-економічні. Політичний напрямок діяльності префекта передбачає представництво уряду в департаментах та регіонах, інформування його про стан справ, нагляд за дотриманням законності. Адміністративні функції передбачають координацію роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Соціально-економічний аспект діяльності префекта спрямований на виконання урядових програм на рівні департаментів та регіонів.

У дослідженні зосереджено увагу також на «формули» запровадження інституту префектури. Проаналізовано французьку, італійську, іспанську та польську «формули» запровадження інституту префектури. Окреслено їх значення та досвід для відповідних країн.

Зауважено, що природа походження префектів як державних представників в проаналізованих країнах передбачає втілення виконавчої влади на місцях, має спільний порядок призначення та конституційне закріплення.

Ключові слова: префект, префектура, децентралізація, органи місцевого самоврядування, державне управління.

**Heiko A., Milova T. THE EMERGENCE AND SIGNIFICANCE OF THE INSTITUTION OF THE PREFECT
IN THE CONTEXT OF «FORMULAS» OF EUROPEAN COUNTRIES**

The article is devoted to the study of the institution of the prefect, its origin, formation and appointment. The role of the prefecture as an institution of legal regulation and as a model on the ground in terms of «formulas» that exist in European practice is analyzed.

Doctrinal approaches to the concept of «prefect» are studied. It is found that the origin of the term dates back to ancient Rome, in which the official headed a separate unit of the administration, court or army.

It is defined that in the modern sense the word «prefect» has two meanings, namely: as a senior representative of the state at the departmental or regional level (function) and as a rank (specialization), which is divided into several classes with career development.

For a more detailed understanding of the concept of «prefect», its functions are listed and characterized, namely: political, administrative and socio-economic. The political direction of the prefect's activity involves representing the government in departments and regions, informing it about the state of affairs, and supervising the rule of law. Administrative functions include coordinating the work of government agencies, operational management of the fire service, police management and control over the activities of local governments. The socio-economic aspect of the prefect's activities is aimed at implementing government programs at the departmental and regional levels.

The study also focuses on the «formulas» for the introduction of the prefecture. The French, Italian, Spanish and Polish «formulas» for the introduction of the prefecture institute are analyzed. Their significance and experience for the respective countries are outlined.

It is noted that the nature of the origin of prefects as state representatives in the analyzed countries provides for the implementation of executive power on the ground, has a common order of appointment and constitutional consolidation.

Key words: prefect, prefecture, decentralization, local self-government bodies, public administration.

Постановка проблеми. На сучасному етапі модернізації системи державного управління в Україні важливим напрямом трансформації державотворення стає організація діяльності органів місцевого самоврядування в рамках децентралізації влади. Ефективність та дієвість даних органів має стати головними умовами для забезпечення стабільності в суспільстві і слугувати подальшому розвитку України. Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади – передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління. Децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, що дає змогу при збереженні держави та її інститутів розширити місцеве самоврядування, активізувати населення на вирішення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство.

Водночас питання реформування державного управління завжди позначаються високим ступенем дискусійності та відсутності єдиної точки зору щодо того, наскільки ефективним в Україні може бути запровадження префектур замість місцевих державних адміністрацій. Інститут префекта – це одне з головних та найбільш суперечливих нововведень в рамках складових реформи децентралізації. Процес децентралізації в Україні передбачає трансформацію системи місцевого самоврядування як інституту народовладдя, визначення ряду нових завдань. На перший план постають спроби ефективного вирішення проблем взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та виконавчою владою. Тому дуже важливо при реформуванні враховувати позитивний зарубіжний досвід, ретельного його дослідити та ефективно адаптувати до українських реалій.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Науковим підґрунтям для дослідження означеної теми стали праці вітчизняних та зарубіжних науковців, таких як: О.В. Батанов, О.М. Бровко, С.Й. Вовканич, П.В. Ворона, В.А. Гошовська, В.В. Гуржій, І.В. Дробуш, В.С. Куйбіда, О.Ю. Лялюк, О.В. Марцеляк, А.В. Панов, С.В. Сюта, А.Ф. Ткачук та інші. На сьогоднішній день тематика виникнення, становлення та розвитку інституту префектури залишається не достатньо дослідженою. В Україні ідея запровадження такого контрольного органу перебуває ще на стадії схвалення. У зв'язку з цим, дана проблема потребує більш глибокого дослідження та розробки, чим і зумовлена тема й мета статті.

Метою статті є дослідження понять «префект» та «префектура», особливостей їх виникнення, а також становлення інституту державного представництва в контексті «формул», які існують в практиці окремих європейських країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Запровадження різноманітних концепцій щодо реформування місцевого самоврядування залежало від особливостей розвитку певної країни та обраної загальної моделі управління. Реформи, які відбувалися з кінця ХХ – початку ХХІ століття в європейських країнах мали послідовний та узгоджувальний характер, вони були спрямовані на децентралізацію та деконцентрацію владних відносин. Також вони були пов'язані з удосконаленням діяльності управлінських структур, оптимізацією та раціоналізацією діяльності органів місцевого самоврядування, спрямуванням на ефективне та оперативне вирішення питань місцевого значення, включення громадян в процеси прийняття рішень на місцевому рівні. Досвід діяльності префекта у зарубіжних країнах є корисним у процесі правового забезпечення децентралізації в Україні та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

З початку реформи децентралізації і до сьогодні в Україні тривають бурхливі дискусії щодо державного представника на місцях, оскільки його створення передбачає заміну державних адміністрацій, що спричиняє низку питань в експертних колах [7].

Вважаємо за необхідність, більш детально дослідити поняття «префекта» та моделі префектури на місцях в контексті «формул», які існують в окремих європейських країнах.

Походження терміну префект (лат. praefectus – «керівник», «начальник») сягає Стародавнього Риму, де дана посадова особа очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії. Також окреме місце займав префект міста – заступник консула або імператора в Римі [1, с. 115].

Префект мав вагоме значення у часи пізньої античності. Ця служба пережила розпад Західної Римської імперії і проіснувала до ХІІІ століття у Константинополі та до ХV століття у більш чи менш формалізованій формі у Римі [1, с. 117].

У сучасному значенні посада префекта вперше була заснована у Франції 1802 року. Французькі префекти здійснювали адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоуправління та місцевого управління в департаментах. Інститут префектів був ліквідований у 1982 р. Їх замінили комісари республіки. У 1989 р. декретом уряду Франції відновлено вживання цього посадового терміна (поряд із терміном «комісар республіки»). У Франції є також посада префекта поліції Парижа [5, с. 204].

У Румунії префекти призначаються урядом у кожний повіт і муніципалітет Бухарест. Вони керують роботою відповідних місцевих служб міністерств і відомств, можуть опротестувати в органах адміністративної юстиції акти органів місцевого самоуправління, зупиняти їх дію.

З 1991 року посада префекта запроваджена в Російській Федерації. У Москві, зокрема, префекти – це посадові особи системи міської адміністрації, керівники відповідних територіальних одиниць, які здійснюють управлінські функції в адміністративних округах столиці й за посадою входять до складу уряду міста, що призначаються і звільняються мером Москви. У Ватикані – особа, що очолює конгрегацію (департамент, міністерство) [3, с. 112].

У словнику з конституційно-правової термінології, зокрема П.П. Шляхтун, розглядає поняття «префект» у трьох значеннях:

- у деяких країнах (Франція, Румунія та ін.) представник уряду в адміністративно-територіальних одиницях;
- у Москві префект адміністративного округу;
- у Бразилії головна посадова особа органів місцевого управління і самоврядування в муніципалітетах [6, с. 417].

На думку С.Й. Вовканича, префект – це координатор, який є сполучною ланкою між органами самоврядування та урядом, оскільки, «віддати в нинішній ситуації владу на місця просто може стати загрозою територіальній цілісності для будь-якої країни» [2, с. 20].

Найбільш обґрунтовану та розширену характеристику терміна «префектура» дає дослідник А.М. Шинкарьов. Зокрема, «префектура» (лат. praefectura – начальствування, командування, управління провінцією):

1. У Давньому Римі муніципії (союзні міста, пов'язані договором із Римом), які не мали власного самоуправління та перебували під наглядом префекта. Із 4 ст. – адміністративно-територіальна одиниця Римської імперії. Уся територія країни була поділена на 4 провінції: Схід, Іллірія, Італія й Галлія. Кожна з провінцій управлялася за єдиними принципами й політично підпорядковувалася центральній владі [5, с. 201].
2. В Італії – адміністративний орган у провінціях, підпорядкований міністерству внутрішніх справ і очолюваний префектом, якого призначає президент республіки.
3. У Франції – адміністративний центр департаменту; адміністрація департаменту, яку очолює префект; будинок, де вона знаходиться; префектура (управління) поліції Парижа (утв. 17.ІІ.1800); морська префектура – головне місто морського регіону, військовий порт, керований морським префектом – віце-адміралом, командувачем цієї територіальної одиниці (є 3 морські префектури – у містах Шербурі, Бресті, Тулоні) [5, с. 202].
4. У Японії – основна адміністративно-територіальна одиниця.
5. У Російській Федерації – органи місцевої виконавчої влади, утворені в 1991 р. в Москві та низці інших міст.
6. Апостольська префектура – територіальна одиниця в країнах, де католицька церква здійснює місіонерську діяльність. Її очолює префект – прелат.
7. Префектура з економічних справ Святого Престолу – міністерство фінансів держави Ватикан [5, с. 203].

На теперішній час, більшість дослідників стверджують, що термін «префект» має два значення: 1) це функція: вищий представник держави на рівні департаменту або регіону; 2) це ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Тобто, префект як член корпусу префектури може бути призначений для здійснення різних функцій: наприклад, головою державної компанії, головою підрозділу міністерства, менеджером проектів тощо. Деякі з них також наймаються як генеральні директори адміністрацій головами рад регіонів або департаментів [2, с. 28].

Для більш детального розуміння ролі та повноважень префекта, необхідно проаналізувати його функції за такої моделі. Функції префекта, як вірно зазначає С.В. Сютя, включають три складові, а саме: політичні, адміністративні та соціально-економічні [4, с. 152]. Перші з них передбачають представництво уряду в департаментах та регіонах, інформування його про стан справ, а також нагляд за дотриманням законності. Другі – координацію роботи державних відомств, оперативне керування пожежною службою, керівництво поліцією та контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Останні спрямовані на виконання урядових програм на рівні департаментів та регіонів.

Даний інститут був трансформований Наполеоном Бонапартом у французьку модель законом від 17 лютого 1800 року. На той час у Франції відбувалися перші спроби започаткування децентралізації та були створені округи. Префекти були так звані «імператорами в мініатюрі» та єдиною центральною владою в окрузі. З модернізацією французької державності в префекта поступово з'явилися політичні та соціально-економічні функції. Вони стають провідниками державної політики на місцях. Це була так звана перша «формула» започаткування інституту префектури [4, с. 153].

Слід зазначити, що започаткована французька модель інституту префектури мала свій розвиток не лише у Франції, а й вплинула на інші європейські країни, наприклад, як Італія та Іспанія.

Наступною «формулою» префекта є італійська. У даній країні префект (prefetti – представник уряду) існує лише на середньому рівні (у провінціях). Він є представником інтересів Уряду, здійснює контроль за додержанням законів з боку органів місцевого самоврядування та координує діяльність територіальних органів державної влади [3, с. 115]. При цьому, він є головним органом влади в провінції з питань

громадського порядку та безпеки, має право віддавати команди і координувати всі відповідні служби та розпоряджатися силами поліції. Інститут префектури був створений Консульством Наполеона 1802 року на основі Франції: префекти на рівні департаментів та супрефекти на рівні районів.

Третьою «формулою» становлення префектури є іспанська. Вона також походить від «наполеонівської» моделі, проте зазнала значних трансформацій, оскільки в Іспанії контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було скасовано. Представників держави називали «цивільними губернаторами», оскільки до складу їх повноважень входили функції громадського порядку в провінціях. За урядовими делегатами залишили сферу громадського порядку. Після реформи та прийняття чинної Конституції 1978 року префекти в провінціях отримали назву «урядові делегати». Він існує на середньому рівні (у провінціях) і призначається Урядом [4, с. 152].

Особливу увагу, на нашу думку, слід приділити польській «формулі» префекта. У Польщі термін для посади державного представника має дещо інше походження, оскільки воєвода (wojewoda) означає – «той, хто веде воїнів». На початку це були керівники військових загонів, дружин, тощо. Із середини XIV ст. воєводи були учасниками Королівської ради, з 1493 року у Речі Посполитій уряд воєводи забезпечено мав місце у Сенаті (сенатор) [1, с. 116]. Поступово функції воєвод зменшувались, зокрема військова функція була зведена до доведення посполитого руйнування шляхти до місця її зібрання. З адміністративних функцій були залишені головування на сеймиках, нагляд за містами, встановлення цін на товари, контроль за мірами ваги, розміру, об'єму. У сучасному вигляді посада воєводи існує фактично з 1999 року із закінченням реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади в Польщі [5, с. 203].

Посада воєводи існує лише не верхньому, тобто на регіональному рівні управління. Варто зазначити належність цього органу саме до системи виконавчої влади. За воєводою закріплено статус представника Ради Міністрів у воєводстві, він визнається органом та очільником об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, а також наглядовим органом за законністю діяльності одиниць територіального самоврядування [1, с. 117]. Очевидно, що на відміну з попередніми державами, воєвода в Польщі несе найбільш політичну місію.

Висновки. У результаті проведеного дослідження встановлено, що інститут префекта – це представництво виконавчої влади, яке задає стратегічний вектор і має функцію нагляду. Походження терміну сягає Стародавнього Риму, в якому дана посадова особа очолювала окремий підрозділ адміністрації, суду чи армії. В сучасному розумінні слово «префект» має два значення, а саме: як функція (вищий представник держави на рівні департаменту або регіону та як ранг (спеціалізація), що поділяється на декілька класів з розвитком кар'єри. Префект наділяється такими функціями як: політичні, адміністративні та соціально-економічні.

Природа походження державних представників в проаналізованих країнах доводить, що всі вони є втіленням виконавчої влади на місцях, мають спільний порядок призначення – урядом, конкурсна основа зайняття посади. Конституційного закріплення цього інституту не має лише Іспанія. На відміну від Франції, Італія та Іспанія мають префектів на середньому рівні управління (провінції) для забезпечення балансу між регіональними автономіями, місцевою владою та державою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бровко О. М. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz*. 2015. Sv. 2 Vyd. 6. С. 113 – 118.
2. Вовканич С. Й. Префекти в системі децентралізації влади: новий інститут, модерна інституція (організація) чи розвиток в Україні неоінституціоналізму. *Регіональна економіка*. 2016. № 2. С. 18 – 33.
3. Ворона П. В. Зарубіжний досвід діяльності префектур та українські реалії (уроки для України). *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. Серія : Державне управління*. 2016. № 1. С. 111 – 118.
4. Сютя С. В. Децентралізація влади як фактор зміцнення самостійності регіонів та забезпечення їх самодостатності. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2017. № 4. С. 145 – 156.
5. Шинкарьов А. М. Формування інституту префекта на регіональному рівні: європейський управлінський досвід. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 200 – 205.
6. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів. Київ, Либідь. 2005. 568 с.
7. Хрущ В. Префекти: хто візьме відповідальність за новий інститут влади. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/691819.html> (дата звернення: 08.10.2021).

REFERENCES:

1. Brovko O. M. (2015) Vynyknnennia ta funktsionuvannia instytutu prefekta v yevropeiskykh krainakh na prykladi Polshchi (dosvid dlia Ukrainy). [The emergence and functioning of the institution of prefect in European countries on the example of Poland (experience for Ukraine)] *Evropský politický a právní diskurz*. Sv. 2 Vyd. 6. S. 113 – 118. [in Czech].
2. Vovkanych S. Y. (2016) Prefekty v systemi detsentralizatsii vlady: novyi instytut, moderna instytutsiia (orhanizatsiia) chy rozvytok v Ukraini neoinstytutsionalizmu. [Prefects in the system of decentralization of power: a

new institution, a modern institution (organization) or the development of neo-institutionalism in Ukraine]. *Rehionalna ekonomika*. № 2. S. 18 –33. [In Ukrainian].

3. Vorona P. V. (2016) Zarubizhnyi dosvid diialnosti prefektur ta ukrainski realii (uroky dlia Ukrainy). [Foreign experience of prefectures and Ukrainian realities (lessons for Ukraine)] *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnia*. № 1. S. 111 – 118.

4. Siuta S. V. (2017) Detsentralizatsiia vlady yak faktor zmitsnennia samostiinosti rehioniv ta zabezpechennia yikh samodostatnosti. [Decentralization of power as a factor in strengthening the independence of regions and ensuring their self-sufficiency]. *Naukovyi visnyk Odeskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*. № 4. S. 145 – 156. [In Ukrainian].

5. Shynkarov A. M. (2019) Formuvannia instytutu prefekta na rehionalnomu rivni: yevropeisky upravlinskyi dosvid. [Formation of the institution of prefect at the regional level: European managerial experience]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*. № 2. S. 200 – 205. [In Ukrainian].

6. Shliakhtun P. P. (2005) Konstytutsiine pravo: slovnyk terminiv. [Constitutional law: a dictionary of terms.] Kyiv, Lybid. 568 s. [In Ukrainian].

7. Khrushch V. Prefekty: khto vizme vidpovidalnist za novyi instytut vlady. [Prefects: who will take responsibility for the new institution of power] Retrieved from: <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/691819.html> (data zvernennia: 08.10.2021). [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 351

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-129-133

Зелінський Владислав Олегович,
студент VI курсу, групи 6511м
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова

Сікорський Олександр Петрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та господарського права
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова
e-mail: alex.nic.gm@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

На сьогодні науковий аналіз щодо питань співвідношення вищих органів влади здійснюється з точки зору цілої низки юридичних наук, такі як: теорія держави та права, конституційне право України, адміністративне право тощо. Особливу актуальність зазначені питання набувають у сучасних умовах державно-правового розвитку нашої держави, що ще більше актуалізуються враховуючи події, які відбуваються в останнє десятиліття в Україні. Втім, для належного системного аналізу питання публічної влади передусім слід з'ясувати природу та сутність цих державно-правових інститутів.

В свою чергу, події пов'язані із поширенням коронавірусу (COVID – 19) на початку 2020 року яскраво засвідчили відносну визначеність (навіть вразливість) цілої групи суспільноправових інститутів, здатність держави їх обмежувати за різних обставин і в різні методи, недостатність механізмів гарантування та реалізації прав людини тощо. А, отже, потребує додаткового наукового аналізу система деструктивних чинників у трансформації публічного управління.

Подальший розвиток науково-технічного прогресу, глобалізація стають стимулом до формування нових сфер відносин у суспільстві. Однією із таких сфер – є інформаційні відносини, розвиток ІТ-технологій і врешті-решт становлення інформаційного суспільства – зумовили зростання ролі цифрової трансформації (діджиталізація) у системі публічного управління.

Зазначене свідчить про нагальну потребу щодо узагальнення накопиченого теоретичного, емпіричного матеріалу та обґрунтування вирішення проблеми формування нової концепції взаємовідносин держави й людини, якою сьогодні є концепція соціальної демократичної держави.

Ключові слова: державна влада, управління, публічне управління.

Zelinsky V., Sikorsky O. TRANSFORMATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE

Today, scientific analysis of the relationship between higher authorities is carried out in terms of a number of legal sciences, such as: the theory of state and law, constitutional law of Ukraine, administrative law and more. These issues become

Випуск 11. 2021

© В.О.Зелінський, О.П.Сікорський, 2021

especially relevant in the current conditions of state and legal development of our state, which are even more relevant given the events taking place in the last decade in Ukraine. However, for a proper systematic analysis of the issue of public authority, it is first necessary to clarify the nature and essence of these state and legal institutions.

In turn, events related to the spread of coronavirus (COVID - 19) in early 2020 clearly showed the relative certainty (even vulnerability) of a group of public law institutions, the ability of the state to limit them in different circumstances and in different methods, lack of guarantees and implementation human rights, etc. Therefore, the system of destructive factors in the transformation of public administration needs additional scientific analysis.

Further development of scientific and technological progress, globalization become an incentive to form new areas of relations in society. One of such areas - information relations, the development of IT technologies and eventually the formation of the information society - led to the growing role of digital transformation (digitalization) in the system of public administration.

This indicates the urgent need to generalize the accumulated theoretical, empirical material and justify the solution of the problem of forming a new concept of the relationship between state and man, which today is the concept of a social democratic state.

Key words: state power, management, public administration.

Постановка проблеми. Розвиток держави, її правових інститутів та і суспільства вцілому, у сучасних умовах зазнає суттєвих трансформацій. Для всієї світової спільноти ХХ – ХХІ століття стали періодом серйозних викликів у багатьох сферах. Організація та здійснення публічної влади, як цілісної системи, є предметом наукового дослідження для багатьох наук. Питанню реалізації органами державної влади й органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, їх взаємодії як у юриспруденції, так і у державному управлінні присвячено досить значну увагу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Підходи до розуміння публічного управління в Україні та світі, знайшли широке відображення у працях гуманітарного спрямування (історія, філософія, соціологія, політологія, юриспруденція).

Важливе місце посідають фундаментальні положення, які розробили в своїх працях видатні мислителі й науковці минулого: Аристотель, Г. Гегель, І. Кант, Дж. Кейнс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, А. Сміт та інші. Із числа вітчизняних науковців, що на загальнотеоретичному рівні вивчали зазначену проблематику, представлені праці теоретиків держави та права й конституціоналістів, як: С.С. Алексеев, А.М. Завальний, Т.І. Заславська, М.Г. Кобець, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, С.О. Комаров, В.В. Копейчиков, О.А. Лукашева, О.В. Малько, Н.І. Матузов, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, І.М. Сирота, О.Ф. Скакун, Ю.М. Тодика, М.В. Цвік, І.В. Яковюк та інших.

Мета статті полягає у комплексному аналізі проблематики системи публічного управління в Україні, її елементів та принципів у їх взаємозв'язку з європейськими стандартами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історичний розвиток людського суспільства, на всіх етапах свого становлення, зумовив розвиток власних інститутів управління даним суспільством у вигляді складного механізму взаємовідносин між громадянином та державою в цілому.

Загалом, організація та здійснення публічної влади, як цілісної система, є предметом наукового дослідження для багатьох наук. Питанню реалізації органами державної влади й органами місцевого самоврядування своїх функцій та повноважень, їх взаємодії як у юриспруденції, так і у державному управлінні присвячено досить значну увагу.

На сьогодні, науковий аналіз щодо питань співвідношення вищих органів влади здійснюється з точки зору цілої низки юридичних наук, такі як: теорія держави та права, конституційне право України, адміністративне право тощо.

Особливу актуальність зазначені питання набувають у сучасних умовах державно-правового розвитку нашої держави, які ще більше актуалізуються враховуючи події, які відбуваються в останні роки незалежності України.

Втім, для належного системного аналізу питання публічної влади передусім слід з'ясувати природу та сутність цих державно-правових інститутів.

Вбачаємо за необхідне надати передусім загальнотеоретичне розуміння понять «влада», «публічне управління», «державна влада» тощо. Ці поняття є складними системами самі по собі, близькими за змістом та формами і методами здійснення, втім не тотожними.

До поняття «влада» зверталися дослідники різних часів, починаючи з античності і аж до наших днів, але трактування влади не було (й досі не є) однозначним. Так, у словнику української мови влада визначається як право керувати державою, політичне панування; керівні державні органи; уряд; право та можливість розпоряджатися, керувати ким-, чим-небудь; сила чого-небудь, могутність [1].

Водночас, поняття «публічне управління», у загальному значенні, відображає інтегральний системний механізм, підсистемами і елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності у певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [2].

Таким чином, публічне управління – це не просто набір загальних інструментів управління, публічне управління вивчає взаємодію між політичною системою, державним сектором, співвідношення

муніципальних, державних та народних інтересів із залучення суспільства до механізму контролю всіх органів влади [3].

В свою чергу, державна влада являє собою досить значний за обсягом предмет наукового дослідження, що включає в себе цілу низку інститутів та підінститутів. Нажаль, обсяг та предмет нашого дослідження не дає змоги розглянути всю їх сукупність, тому звернемо увагу передусім на наукове розуміння самого поняття та його загальну систему.

Побудова сучасного суспільства тісно пов'язана з поняттям, що нами розглядається. Оскільки поняття «державна влада» є одним із базових для належної побудови публічного управління, формування системи органів управління та розподіл функцій між його елементами.

Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління в державному секторі еволюціонувала. Проте досі у вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення поняття «державне управління» та «публічне управління» [2].

На нашу думку, це питання залишатиметься актуальним доти, доки відбуватимуться трансформації у формах та методах реалізації державної влади, умовах її здійснення тощо. Тому ми вбачаємо у понятті «державна влада» динамічне явище, яке передбачає наявність багатоаспектного інституціонального складу, основних та неосновних ознак, притаманних на тих чи інших етапах розвитку, складного набору форм та методів здійснення, в залежності від конкретно-історичних суспільно-політичних умов та наявності потреби суспільства в управлінні процесами, які відбуваються у ньому.

Державна влада – не лише соціальне явище. З юридичної точки зору – це широкий за спектром суспільних відносин правовий інститут. Проте, на думку окремих дослідників він потребує комплексного дослідження, оскільки державна влада як конституційно-правовий інститут, незважаючи на те, що однією з найважливіших складових конституційного права завжди були питання організації і здійснення державної влади [4].

Загалом, структура системи інституту державної влади зумовлена системними зв'язками між його складовими елементами, що перебувають у відповідній підпорядкованості один до одного. Кожному з цих елементів конституційно-правового інституту державної влади притаманна внутрішня єдність, яка, в свою чергу, відрізняє їх від інших.

Таким чином, як ми бачимо, суто теоретичні проблеми співвідношення між двома основоположними задачами, які постають в ході розбудови демократичної держави (створення надійних запобіжників узурпації державної влади і забезпечення її ефективного функціонування як цілісного механізму для задоволення основних потреб суспільства і окремих громадян), обертаються необхідністю розробки такої правової основи, яка б дозволила реалізувати обидві зазначені цілі.

Системний аналіз теоретичних напрацювань, досвід конституційно-правової практики дозволяють виділити основні характеристики співвідношення публічного управління та державної влади у системі сучасного українського конституціоналізму, а саме, державна влада: належить народу, який є її «єдиним джерелом»; розповсюджується на всю територію держави, здійснюється від імені держави, реалізується за її прямою чи непрямою участю через систему органів державної влади та місцевого самоврядування (здійснення делегованих повноважень) [5]; є суверенною при дотриманні принципу узгодження з суверенітетом народу та конституційно-правовою свободою людини; діє на користь всього суспільства та в інтересах людини при дотриманні принципу пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами; як явище єдина, цілісна при організаційному її поділі на законодавчу, виконавчу та судову для досягнення єдиної мети – конституційно-правової свободи людини; є інституціоналізованою, вона реалізується спеціалізованим державним апаратом, діяльність якого спрямована, перш за все, на забезпечення прав і свобод людини; її відрізняє монопольне право на законотворчість, правосуддя, державний примус, що реалізується на основі демократичних принципів та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; обмежена функціонуванням громадянського суспільства.

Окремо слід зазначити, що обмеження державної влади, зокрема її суверенного впливу, у контексті конституціоналізму ґрунтується на принципі первинності (домінанті) народного суверенітету щодо державного суверенітету. Народний суверенітет, у свою чергу, поєднується (є збалансованим) з національним суверенітетом та з принципом визнання самоцінності людини, пріоритетом її прав і свобод перед іншими соціальними цінностями та інтересами.

Резюмуючи все вищесказане, можна зробити висновок, що на сьогодні, державна влада в особі її органів та посадових осіб, а також органи місцевого самоврядування повинні нести чітко визначену законом відповідальність безпосередньо перед народом (громадою), при цьому потрібно здійснювати розподіл влад на основі принципів субсидіарності та пропорційності з широким залученням громадян за допомогою спеціального ієрархічно і територіально організованого апарату від імені суспільства з легітимним використанням примусу, що має асиметричний характер і спрямований на вирішення суспільно значущих справ в інтересах суспільства як того передбачає публічного управління в цілому.

З метою забезпечення ефективного функціонування системи місцевого самоврядування в Україні відповідно до Європейських стандартів і кращих практик та надання якісних публічних послуг населенню Радою Європи впроваджується Програма «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні».

Програма реалізується в рамках Плану дій Ради Європи для України.

Програма складається з трьох взаємопов'язаних компонентів:

1) Удосконалення законодавчої бази у сфері місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів та кращих практик.

2) Посилення спроможності органів місцевої та регіональної влади у забезпеченні ефективної та сервісноорієнтованої публічної адміністрації.

3) Підвищення обізнаності щодо результатів та наслідків децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування серед широких верств населення та підвищення участі спільнот національних меншин у місцевому врядуванні [6].

Здійснюючи аналіз системи публічного управління слід наголосити на багатовекторності цього інституту, що включають такі значні за обсягом сфери як забезпечення принципів демократизму та публічності, як основи сучасної організації управління, правові та організаційні форми здійснення повноважень суб'єктами публічного управління, роль інститутів громадянського суспільства в системі публічного управління [7].

Окрім цього, для сучасної європейської спільноти властивим є розподіл публічного управління за трьома рівнями: загальнодержавне управління, управління на регіональному та місцевому рівнях. Для кожного з рівнів відзначаються специфікою суб'єкти та об'єкти державного та регіонального управління. Принципи державного управління, механізми їх прояву і використання при цьому мають як загальний, так і спеціальний характер. Нажаль в Україні так і не було ухвалено Верховною Радою України законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (було відкликано), що мав на меті закріпити таку триланкову модель публічного управління [8]. Хоч проектом Закону визначалась в Україні чотириланкова модель – до вже існуючих додавалась четверта ланка – допоміжний рівень. Наразі в національній системі права є потреба в усуненні прогалин та колізій щодо розуміння понять «громада», «територіальна громада», «адміністративно-територіальна одиниця» та «рівні адміністративно-територіального устрою» а також розробки відповідних проектів і внесення доповнень до норм чинного законодавства. Доведена необхідність уніфікації даних понять на рівні Конституції України, приведення у відповідність норм Законів України, прийнятих в процесі децентралізації в країні та визначення статусу виконавчих органів місцевих рад всіх рівнів як суб'єктів місцевого самоврядування відповідного (регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного) рівня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 1. С. 701. URL: <http://ukrlit.org/slovnnyk/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0>.

2. Босак О.З., Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>.

3. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 6, 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>.

4. Сутність конституційно-правового інституту державної влади. *Сайт Освіта.UA. Право*. URL: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9952/>.

5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Рада Європи. Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/>

7. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

8. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України від 13 вересня 2019 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

REFERENCES:

1. Bilodid I. K. (Ed.). (1970-1980) *Slovnnyk ukrainskoi movy: v 11 tomakh*. [Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes]. AN URSR. Instytut movoznavstva; . K.: Naukova dumka, Т. 1. Retrieved from: <http://ukrlit.org/slovnnyk/%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0>. [In Ukrainian].

2. Bosak O. Z. *Publichne upravlinnia yak nova model upravlinnia u derzhavnomu sektori*. [Public administration as a new model of governance in the public sector]. Retrieved from: <http://academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10bozuds.pdf>. [In Ukrainian].

3. Filipova N. V. (2015) *Zmina spivvidnoshennia poniat «derzhavne upravlinni», «publichne administruvannia», «publichne upravlinnia» v systemi suspilno-politychnoi transformatsii*. [Changing the relationship between the concepts of "public administration", "public administration", "public administration" in the system of socio-political transformation] *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. № 6, Retrieved from : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>. [In Ukrainian].

4. Sutnist konstytutsiino-pravovoho instytutu derzhavnoi vlady. (2010) *Sait Osvita.UA. Pravo*. Retrieved

from: <http://ru.osvita.ua/vnz/reports/law/9952/>. [In Ukrainian].

5. Konstytutsiia Ukrainy. (1996, June 28). [Constitution of Ukraine]. *Zakon Ukrainy* № 254k/96-VR. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>. [In Ukrainian].

6. Rada Yevropy. Detsentralizatsiia i reforma publichnoi administratsii v Ukraini. (2012). [Council of Europe. Decentralization and public administration reform in Ukraine]. Retrieved from: <http://www.slg-coe.org.ua/goal-and-objectives/> [In Ukrainian].

7. Yu. V. Kovbasiuk (holova), &, K. O. Vashchenko (zast. holovy), & Yu. P. Surmin (zast. holovy) [ta in.]. (Eds.). (2012). *Derzhavne upravlinnia*. [Governance]. Pidruchnyk : u 2 t. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. K. Dnipropetrovsk. NADU, T. 1. [In Ukrainian].

8. Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). (2019, September 13). [On modification of the Constitution of Ukraine (concerning decentralization of the power)]. *Proiekt Zakonu Ukrainy*. Retrieved from: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 [In Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 347.65

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-133-138

Колісниченко Владислав Андрійович,

студент II року навчання (ОР «магістр») спеціальності 081 Право
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: vladkouls13@gmail.com

Трошкіна Катерина Євгенівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач кафедри права та правоохоронної діяльності
Центральноукраїнського державного педагогічного
університету імені Володимира Винниченка
e-mail: katernareva@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-1795-7234>

ГЕНЕЗА СПАДКОВОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

У статті розглянуті основні етапи становлення, розвитку та особливості еволюції інституту спадкування в Україні. Спадкове право – це один із найдавніших напрямків права, який ніколи не втрачав актуальність як в теоретичному дослідженні, так в практичному застосуванні, оскільки питання переходу майна від померлої особи до його нащадків та близьких родичів існував ще за часів Римської імперії, звідки й бере початок досліджуваний інститут. Спадщина – це сукупність різноманітних об'єктів цивільних правовідносин, з яких особливість кожного створює для сфери спадкування свої виклики та проблеми, які необхідно досліджувати – право постійного користування землею, право довічного успадкованого володіння землею, спадкова трансмісія, тощо.

Стаття направлена на дослідження джерел спадкового права, починаючи з відомих документів римських часів закінчуючи сучасними законодавчими актами, які регулюють відносини пов'язані із спадкуванням. Аналіз інституту спадкування через призму історичного розвитку суспільства та права в цілому дає можливість виокремити загальні тенденції, які були притаманні певному періоду часу, а також прослідкувати яким чином змінювалась позиція держави щодо переходу майна від померлого до його родичів, еволюцію поглядів на цей процес.

Ключові слова: спадкування, заповіт, спадкування за законом, права та обов'язки спадкоємців, спадкодавець, строк на вступ у спадщину, право на спадок.

Kolisnichenko V., Troshkina K. GENESIS OF INHERITANCE LAW IN UKRAINE

The article considers the main stages of formation, development and features of the evolution of the institution of inheritance in Ukraine. Inheritance law is one of the oldest areas of law, which has never lost relevance in both theoretical research and practical application, as the issue of transfer of property from the deceased to his descendants and close relatives existed during the Roman Empire, where the study originates. Inheritance is a set of various objects of civil legal relations, each of which creates for the sphere of inheritance its challenges and problems that need to be explored - the right of permanent land use, the right of lifelong inherited land ownership, hereditary transmission, etc.

The article aims to study the sources of inheritance law, from well-known documents of Roman times to modern legislation governing relations related to inheritance. Analysis of the institution of inheritance through the prism of the historical development of society and law in general makes it possible to identify general trends that were characteristic of a certain period of time, as well as to trace how the state changed its position on the transfer of property from the deceased to his relatives.

Key words: inheritance, will, inheritance by law, rights and obligations of heirs, testator, term for inheritance, right to inherit.

Постановка проблеми. Історико-правовий розвиток будь якого інституту права не може залишатися поза увагою науковців та дослідників в тій державі, де відбуваються зміни та продовжується процес реформування законодавства з метою його приведення до найкращих правових стандартів, що забезпечить стабільність функціонування суспільних відносин в такій державі.

Питання дослідження історичного розвитку спадкового права в Україні наразі є актуальним як в теоретичній так і в практичній площині, оскільки сьогодні з'являються нові порядки оформлення та набуття спадкового майна, виникають нові об'єкти для спадкування – інтелектуальна власність, земельна сфера, електронні кошти (криптовалюта) тощо. У свою чергу це, породжує зацікавленість у дослідженні витоків інституту спадкування для пошуку відповідей для питань сьогодення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Тему розвитку інституту спадкування розглядало чимало українських та зарубіжних науковців, зокрема: О. Іоффе, К. Победоносцева, В.Серебровський, Є.Суханова, Є. Рябоконь, Є. Фурса, Ю. Заїка, О. Уразовська, О. Неліна та інші. Слід зауважити, що в працях вчених досліджувані етапи охоплюють лише початок першого десятиліття XIX, в той же час дана тематика потребує більш глибокого занурення та детальнішого розуміння початку становлення сфери спадкування та її сучасної реалізації.

Метою статті є аналіз історичного розвитку та становлення інституту спадкування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На наше переконання, інститут спадкування виник одночасно з появою поняття «власності» в ті часи, коли населення обрало для себе шлях для заняття землеробством. Як стверджував О. Шпенглер, моментом появи «власності» бере свій початок тоді, коли рослина потрапляє у землю, в наслідок чого і виникає «власність» на рослину та землю, яку вона обороняє та, в подальшому, передає своїм нащадкам для продовження своєї справи [8].

Ключовою ідеєю спадкування є те, що в наслідок смерті особи – суб'єкта права, майно, що належить покійному, стає безхазяйним, сторони будь-яких правовідносин, в яких брав участь померлий, залишаються в невизначеному стані, тобто коли в боргових зобов'язаннях немає боржника, а в кредиторних – стягувача.

Римське право – це джерело первинного походження спадкового права і місце виникнення основних понять в інституті спадкування, яке в подальшому було відроджене шляхом рецепції в контексті цивільного права багатьох сучасних правових сімей, в тому числі й українського законодавства.

Тобто, сфера спадкування в нашій державі базується як на загальних засадах цивільно-правових відносин, так і на окремих принципах спадкового права, сформованого за часів Римської імперії.

У розвитку інституту спадкування римського права можна виокремити чотири етапи:

- а) jus civile;
- б) Преторські едикти;
- в) Імператорське законодавство;
- г) Спадкування за правом Юстиніана [7].

На переконання О.С. Уразовської, спадковий інститут можна визначити як процес переходу майна померлого до інших суб'єктів права. Саме цей інститут має на меті забезпечити перебування майна померлого в цілісності та перехід цього майна до нащадків (правонаступників). Слід також зауважити, що термін «майно» не можна визначити лише з точки зору матеріальної сторони, яка стосується нерухомої або рухомої речі, а в комплексі – враховуючи права та обов'язки, які мав померлий щодо майна, яке переходить у спадщину [11, с.26].

Спадкове право в римському законодавстві було одним цілим з еволюцією сфер власності (propertas) та сім'ї (familia). Першочергово спадкування характеризувалось сімейним напрямом, що прослідковувалось в пануванні всеосяжної влади батька у сім'ї, після смерті якого майно завжди було всередині родини [11, с.26].

Термін «спадщина» або «спадкова маса» можна визначити як комплекс майна (прав і обов'язків), які не зникали після смерті особи і становили собою об'єкт, що отримували в спадок спадкоємці.

Законодавство Риму в ті часи містило заборону одночасного переходу спадщини за заповітом і за законом, оскільки не можливим було спадкування майна покійного з однієї частини за заповітом, а в іншій - за законом. Такі засади римського інституту спадкування були закладені у Законах XII таблиць і відображені в законодавстві Юстиніана. Спадкове право Риму перейняло в себе досвід традицій та звичаїв, які формувались протягом багатьох віків розвитку римського суспільства, його діяльності у сфері законодавства, що торкалось й інституту спадкування, в тому числі вагомої преторської практики. В наслідок цього, наразі в середині сучасного спадкового права лежить чітко розроблений алгоритм спадкового правонаступництва, без якого важко представити функціонування цієї сфери в тому вигляді, яка вона є зараз [6].

Аналізуючи історичні витoki формування спадкового права, слід виділити низку законодавчих документів, які сформуливали основу даного інституту, а саме: закони Царя Хаммурапі (один з найдавніших і найкраще збережених законодавчих кодексів стародавнього Вавилону, створений близько 1780 року до н. е. за наказом вавилонського царя Хаммурапі), Ассирійські закони (друга половина II тисячоліття до н. е.),

Закони Ману (період між II ст. до н. е. і II ст. н. е.), Закон Солон «Про заповіти» (Солон перший в історії суспільства видав такий закон, VI ст. до н. е.), Закони XII таблиць (451 - 449 до н. е.), Інституція Гая (120-180 гг. н. е.) [12].

Положення вище вказаних законодавчих актів встановлювали, що в тому випадку, коли померлий мав синів, то його дружина не могла нічого успадковувати: «...Ніхто інший, тільки сини отримують увесь спадок». Дружина могла розраховувати лише отримати у спадок землю, якою була обдарована чоловіком ще коли він був живий: «...У тому випадку, коли мерлий подарує своїй жінці землю і надасть їй документи з печаткою, то після його смерті ніхто не має права вимагати від неї цього майна – навіть через суд, а дружина померлого в праві розпорядитися своїм майном на користь любимого сина...» [12].

Процедура спадкування еволюціонувала з плином часу і вдосконалювалася, проте слід зауважити, що у змісті цього інституту завжди лежить право сформоване за часів існування і розвитку римського законодавства.

Право України бере свої початки у звичаєвому праві древніх слов'ян, а також в основних правових джерел Руської держави, Великого князівства Литовського і Речі Посполитої. У процесі становлення права були об'єднані також правові здобутки Запорозької Січі і Війська Запорозького. Українська правова історія не буде повна та об'єктивна, якщо обійти вивчення формування законотворчості в українських землях, що входили до складу Російської та Австро-Угорської імперій, у період відродження української державності (1917–1920 рр.), в Українській Радянській Соціалістичній Республіці (1917–1991 рр.) і сучасній Україні [1].

За «Руською правдою» термін «спадщина» визначався як «статок», що можна зрозуміти як те, що залишається після смерті особи. Цей історичний документ перелічує в складі спадкової маси рухоме та нерухоме майно, окремо виділяє подвір'я, живі об'єкти (худобу) або товар. Слід зауважити, що до спадкової маси не могла входити земельна ділянка, оскільки земля не могла перебувати в приватній власності [1].

З особливостей, які можна виділити в першу чергу між сучасним часом та в Київській Русі є те, що процес спадкування за заповітом та за законом не мав особливого значення у зв'язку з тим, що спадкодавець мав право вказати набувача його майна після смерті лише тих осіб, які по закону мали право її отримати [1].

Головною метою існування розподілу «за законом» та «за заповітом» була можливість померлого за життя чітко визначити кому яке майно із законних спадкоємців перейде після його смерті та видати наказ про управління майном у разі відсутності на той момент законних нащадків. За тодішніми законами заповіт не мав обов'язкової письмової форми, а виражався усно [1].

У випадку відсутності заповіту на момент смерті спадкодавця, спадкоємцями були всі члени сім'ї, проте з певними правилами:

- спадщина розподілялась між дітьми в рівних частках, проте молодшому сину обов'язково припадав будинок із подвір'ям;
- спадкування обмежувалось тісним колом сім'ї, а побічні родичи не мали спадкових прав;
- сини усувають від спадщини дочок;
- незаміжнім дочкам виділялась «відправа» - певна частка батьківського майна – на розсуд князя, а заміжнім дочками померлого нічого не передбачалось.
- чоловік і жінка (одружені) не спадкували один за одним. Вони мали право користуватися майном все життя, яке належало їм особисто та майном родини [5].

Слід зауважити, що привілейованість молодших синів пояснюється тим, що старші члени сім'ї (брати) до часу смерті свого батьки повинні вже мати власне житло, а тому не мають необхідності в отриманні його після смерті батька [5].

Іншим законодавчим актом тих часів, яке потребує нашої уваги, є «Псковська судна грамота», яка більш детально врегульовувала питання спадкування за законом та за заповітом, що мав письмову форму. Такі підінститути сфери спадкування набували самостійного значення. Збільшується коло осіб, які можуть виступати спадкоємцями, коло прав та обов'язків також отримують розширення [1].

Згідно статті 15 цієї грамоти у випадку, якщо після смерті особи залишаються близькі родичи, то вони мають право здійснювати пошук майна, яке було надано комусь із близьких родичів, або взято такими родичами, але без отримання на цей майнових прав, з метою визначення чіткого обсягу «спадкової маси» та розподілу її в рівних частках між спадкоємцями [9]. Уваги також заслуговує стаття 55 даної грамоти, яка визначає відповідальність спадкоємця за відсутність догляду за життя за спадкодавцями у вигляді позбавлення частки у спадковому майні, яке підлягало розподілу між спадкоємцями [9]. Цікавою є також стаття 100 відповідної грамоти, яка запобігає зверненню спадкоємців на майно, яке за життя було передано померлим іншому з родичів. Так, у випадку передачі майна разом із правовстановлюючими документами та за наявності свідків такої передачі, то спадкоємці не матимуть права претендувати на таке майно, в тому числі за відсутності заповіту [9].

Черговий виток у розвитку інституту спадкування в Україні припадає на часи Литовсько-Польської держави, оскільки протягом 240 років більшість український земель перебували у складі Великого Литовського князівства в 1320–1560 рр. [2]. На заміну «Руської правди», якою керувались декілька століть учасники правовідносин тих часів, приходять Литовські статuti (1529, 1566, 1588 рр.) [2].

Слід зауважити, що з особливостей досліджуваного документу, можна виділити значну увагу до питання спадкування за заповітом (тестаментом), якому було присвячено більше всього розділів (дев'ять

артикулів). Право на укладання тестаментів мали шляхтичи, міщани та прості люди, які на момент складання заповіту повинні були мати повну праводієздатність або «здоровий глузд та вільну пам'ять». Право на складання заповіту були позбавлені неповнолітні діти, челядь, особи взяті у полон, позбавлені розуму (шалені) та безчесті люди. Як і за сучасним спадковим правом, кожна особа була вільна у своєму намірі розпорядитися майном після смерті, в тому числі щодо права на скасування складеного заповіту або укладання нового [2].

Саме Литовські статuti запроєктували сучасну модель інституту спадкування за заповітом в українському законодавстві, оскільки в цьому документі визначалась можливість укладання заповіту перебуваючи на «чужих землях», що пов'язано з особливостями того часу – затяжні військові походи та велика смертність в них. Відлік пошук правотворчості Запорозької Січі та Війська Запорозького можна вважати початком саме з цих джерел [2].

Наступним етапом розвитку спадкового права можна виділити гетьманську добу. Цей час був особливим періодом для розвитку інституту спадкування та актуалізації елементу «заповідання» майна, оскільки в більшості козаків просто не було спадкоємців - дружин, дітей. За законами того періоду, до осіб, які складали заповіт, застосовувались певні вимоги:

- повна дієздатність;
- добровільне волевиявлення;
- відсутність примусу;
- відсутність судового рішення про позбавлення честі;
- відсутність засудженості, в тому числі до страти [4];

Окрім того, слід зауважити, що права на укладання заповіту були позбавлені політичні злочинці, що знаходились на чужих землях (закордоном) та невільники [4].

Законодавство Запорізької Січі також містило умови, яким потрібно було відповідати й спадкоємцям померлого, зокрема права на спадкування позбавлялись особи іншої віри, які були членами нехристиянської конфесії, діти, які були народжені поза шлюбом, доньки, які вступили у шлюб без згоди на те батьків, та ті, хто мав алкоголічну залежність [4].

Заповіт мав декілька форм: звичайну і надзвичайну. Характеризувати звичайний заповіт можна наступним чином:

- письмова форма складання;
- наявності свідків або уповноважених на посвідчення заповіту осіб (Слід зауважити, що свідками не могли бути особи, які отримують майно після смерті спадкодавця або опікуни померлого);
- особисте складання тексту заповіту (або іншою особою зі слів заповідача за відсутності освіченості останнього);
- на документі обов'язково ставився підпис заповідача та його печатка за наявності такої;
- свідки завіряли кожний аркуш заповіту власним підписом [4].

У випадку перебування заповідача за кордоном, військових кампаній або непередбачуваної хвороби у дорозі, то застосовувалась надзвичайна форма заповіту, якій укладався в усному порядку. В такому випадку заповідач мав вільний вибір спадкоємця незалежно від статі. Однією із обов'язкових умов дійсності таких видів заповіту було визначення обов'язкової частки майна для дитини, яка перебувала в утробі матері, оскільки ні за яких обставин спадкодавець не мав права позбавити дитину частки у спадковому майні [4].

Наступним етапом дослідження можна провести в розрізі XV століття (Московський період), яка характеризується актуалізацією значення нерухомості, у зв'язку з чим дана сфера зазнає особливої уваги з боку законотворців. Коло спадкоємців розширювалось, що означало право на спадкування не лише близьких членів сім'ї, але й далеких [1].

Одним із несприятливих етапів становлення інституту спадкування є 1714 року, коли указом Петра I відбулось звуження кола спадкоємців до одного сина, оскільки з точки зору правителя розподіл спадкової маси серед великої кількості спадкоємців є негативним явищем, оскільки поділ маєтків зменшував їхню цінність, шкідливо впливав на селян, погіршувався процес надходження податей, еліта втрачала свій вплив, а спадкоємців ухиляються від служби. Фактично, даний документ знищував інститут спадкування за заповітом, а тому через протидію громадськості в 1731 році даний указ було скасовано [1].

Не можна залишити поза увагою й Звід законів Російської імперії, яке регулювало досліджувані суспільні відносини в ті часи. З особливостей даного даних документів можна виділити існування різних режимів спадкового майна, яке поділялось на родове та загальне. Відмінністю цих режимів полягала в тому, що перше (родове) спадкувалось лише родичами померлого, тобто (за законом) звідси й бралась назва (рід). В іншому випадку майно спадкувалось на загальних засадах. Моментом відкриття спадщини вважалась не лише смерть, окремо також виділяли наступні випадки:

1. Перехід особи в духовенство (постриг у монахи).
2. Втрата усіх прав та стану.
3. Визнання особи такою, що безвісно зникла [10].

Надаючи аналіз дореволюційному законодавству, є усі підстави стверджувати про наявність вибудованої структури, яка ґрунтувалась на засадах родового дворянського ладу, що не було актуальним на початку двадцятого століття. Це, у свою чергу, зумовило необхідність перегляду встановлених законів. Як

наслідок, було прийнято прототип цивільного кодексу Російської імперії, в який було закладено європейський досвід кодифікацій, створеного за прикладом тогочасних європейських кодифікацій. Так, зокрема, розширилось коло осіб, які мали право на спадкування за законом – було ведено 5 черг спадкоємців [10].

Одним із «падінь» в історії розвитку інституту спадкування можна назвати декрет Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки від 21 травня 1919 року «Про скасування спадкування», яким фактично було знищено інститут спадкування приватної власності на певний період. У положеннях даного декрету визначалось, що не підлягає спадкуванню будь-яке майно, яке перевищує вартість в 10 тисяч рублів. У випадку, коли у померлого залишались повнорідні й неповнорідні брати і сестри, дружина, діти, а також непрацездатні батьки та родичі, то спадкоємці мали лише право на соціальне утримання за рахунок спадкового майна в розмірі, що не перевищував прожиткового мінімуму. Такий своєрідний спосіб соціального забезпечення тривав до 20-х років [13].

В Українській Радянській Соціалістичній Республіці перший цивільний кодекс ухвалений постановою ВУЦВК від 16 грудня 1922 року і набув чинності 1 лютого 1923 року. Четвертий розділ цього кодексу, який регулював питання спадкового права, характеризувався наступним чином:

- спадкування майна допускалось лише в тому випадку, якщо його вартість не перевищувало поріг у 10 тисяч карбованців з вирахуванням всіх боргів померлого;
- спадкувати мали право діти, онуки, правнуки, дружина померлого, непрацездатні та неімущі особи, які фактично перебували на утриманні померлого не менше одного року до його смерті;
- встановлювався строк на вступ у спадщину 6 місяців з моменту відкриття у разі, якщо особа не знаходилась за місцем відкриття спадщини, і 3 місяці на відмову від вступу у спадщину, якщо особа знаходилась за місцем відкриття спадщини;
- заповідач мав право позбавити одного, декількох або всіх законних спадкоємців спадщини [3].

До 1962 року інститут спадкування діяло без значних змін та доповнень. Наступним етапом розвитку спадкове право в Україні отримало з прийняттям нового Цивільного кодексу УРСР в 1963 році, в якому інституту спадкування було виділено окремий розділ. Питанню спадкування за законом було виділено дуже багато уваги законодавцем і прописана велика кількість норм, оскільки спадкування за законом вважалась основною процедурою переходу майна в спадщину, в той час як інститут заповідання мав додаткову функцію, що й зумовило незначний обсяг юридичної уваги законотворця в цьому напрямі [3].

28 червня 1996 року з прийняттям Конституції України, питання спадкування отримало новий напрям розвитку, оскільки українське суспільство вирішило обрати напрям розбудови демократичної, правової держави з вектором дотримання законних прав та свобод людини. Як результат, у 2003 році було прийнято оновлений Цивільний кодекс України, який оновив радянські норми та усунув існуючі прогалини, які існували за часів Радянського Союзу. Новий цивільний кодекс передбачав розширення черг спадкування за законом - з однієї до п'яти та розширював інститут заповідання тощо.

Висновки. Даний аналіз історичних етапів розвитку інституту спадкування ілюструє як позитивні, так і негативні сторони діяльності обраної сфери.

Інститут спадкового права пройшов багато етапів еволюції, який розпочався за часів становлення Римської імперії. На нашу думку, не можна сказати, що питання спадкування є завершеним та сформованим, оскільки досліджуючи судову практику та стикаючись з реальним застосуванням тих чи інших норм цивільного законодавства у відповідній сфері, часто виникає велика кількість проблем, з якими стикаються спадкоємці на шляху до оформлення права власності на майно, яке належало їхнім родичам.

За часів початкового становлення досліджуваного інституту, спадкування мало загальні риси і правила, які регулювали правовідносини у цій сфері. Вони лише вказували на те, хто має прав отримати майно та у якій кількості.

З розвитком суспільства мало місце і еволюція досліджуваної напрями права – за часів війн, розвитку торгових відносин, збагачення населення, вдосконалення правової культури, назріла необхідність у розширенні кола можливих спадкоємців, укладення заповітів на чужині, розділення спадкування за заповітом та за законом, тощо.

За часів радянського правління право спадкування було направлено на звуження права людини на отримання майна після смерті родича, оскільки сама політика держави не була зацікавлена в тому, щоб люди збагачувались, накопичували майно та статки, та становились небезпечним впливовим елементом, який би загрожував встановленому ладу на той час.

Хочемо зауважити, що досліджуючи питання генезису спадкового права, дуже чітко відслідковуються тенденції, які панували в певний період, оскільки вони диктували діючі норми, що врегульовують суспільні відносини у сфері спадкування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Заїка Ю.О. Спадкове право в Україні: становлення і розвиток: URL: <http://www.disslib.org/stanovlennja-i-rozvytok-spadkovoho-prava-v-ukrayini.html> (дата звернення: 24.10.2021).

2. Ковальов С.Г. Інститут заповіту в праві українських земель Великого князівства Литовського. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 33. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2006. С. 104-110.

3. Нелін О.І. Еволюція спадкового права в Україні (історико-правовий аспект): Монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. 365 с.
4. Право власності та право спадкування в Гетьманській державі. URL: <http://studopedia.org/7-104936.html> (дата звернення: 24.10.2021).
5. Правда руська. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. Склав та підготував до друку проф. С. Юшков. К.: ВУАН, 1935. Редакція IV. С. 137-144. URL: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> (дата звернення: 24.10.2021).
6. Підпригора О.А. Римське приватне право: Підручник для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів: Вид. 3-є, перероб. та доп. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. 440 с.
7. Підпригора О.А., Харитонов Є.О. Римське право: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 512 с.
8. Правові аспекти інституту права приватної власності на землю URL: <http://zem.te.ua/?menu=info&id=144> (дата звернення: 24.10.2021).
9. Псковська судна грамота. URL http://www.vostlit.narod.ru/Texts/Dokumenty/Russ/XV/1480-1500/Pskovc_sud_gr/text.htm (дата звернення: 24.10.2021).
10. Свод законов Российской империи: В 15 т. СПб.: Типография Второго отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, 1842-1845. Т.10: Свод законов гражданских и мужевых. 1123 с.
11. Уразовська О.С. Спадкування права на земельну ділянку за законодавством України: Дисертація. Одеса, 2018. 211 с.
12. Хрестоматія з історії держави і права зарубіжних країн. Том I: Навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і фак.: У 2 т. / За ред. члена-кореспондента Академії правових наук України В.Д. Гончаренка. Київ: Ін Юре, 1998. 504 с.
13. Цивільне право України: Академічний курс: підруч.: у 2 томах / за заг. ред. Я. Шевченко. Т.1: Загальна частина. К.: Ін Юре, 2009. 620 с.

REFERENCES:

1. Zaika Yu.O. Spadkove pravo v Ukraini: stanovlennia i rozvytok. [Inheritance law in Ukraine: formation and development]. Retrieved from: <http://www.disslib.org/stanovlennja-i-rozvytok-spadkovoho-prava-v-ukrayini.html> [in Ukrainian].
2. Kovalov S.H. (2006). Instytut zapovitu v pravi ukrainskykh zemel Velykoho kniazivstva Lytovskoho. [The institution of a will in the law of the Ukrainian lands of the Grand Duchy of Lithuania] Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky. Vypusk 33. K. In-t derzhavy i prava im. V.M. Koretskoho NAN Ukrainy, 104-110. [in Ukrainian].
3. Nelin O.I. (2009) Evoliutsiia spadkovoho prava v Ukraini (istoryko-pravovyi aspekt). [Evolution of inheritance law in Ukraine (historical and legal aspect)]. Monohrafiia. Kyiv: Vydavnycho-polihrafichnyi tsentr «Kyivskiy universytet», 2009. [in Ukrainian].
4. Pravo vlasnosti ta pravo spadkuvannia v Hetmanskii derzhavi [The right of ownership and inheritance in the Hetmanate]. Retrieved from: <http://studopedia.org/7-104936.html> [in Ukrainian].
5. Pravda ruska. Teksty na osnovi 7 spyskiv ta 5 redaktsii. [The truth is Russian. Texts based on 7 lists and 5 editions]. Sklav ta pidhotuvav do druku prof. S. Yushkov. K.: VUAN, 1935. Redaktsiia IV. 137-144. Retrieved from: <http://litopys.org.ua/oldukr2/oldukr51.htm> [in Ukrainian].
6. Pidopryhora O.A. (2001) Rymске pryvatne pravo. [Roman private law]. Pidruchnyk dlia studentiv yuryd. spets. vyshchyykh navch. zakladiv: Vyd. 3-ye, pererob. ta dop. Kyiv: Vydavnychiy Dim «In Yure», 2001. [in Ukrainian].
7. Pidopryhora O.A., Kharytonov Ye.O. (2006) Rymске pravo. [Roman private law]. Pidruchnyk. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
8. Pravovi aspekty instytutu prava pryvatnoi vlasnosti na zemliu [Legal aspects of the institution of private land ownership] Retrieved from: <http://zem.te.ua/?menu=info&id=144> [in Ukrainian].
9. Pskovska sudna hramota. [*Pskov judicial deed*]. Retrieved from: http://www.vostlit.narod.ru/Texts/Dokumenty/Russ/XV/1480-1500/Pskovc_sud_gr/text.htm [in Russian].
10. Svod zakonov Rossiyskoy imperii: V 15 t. SPb. [Code of Laws of the Russian Empire: In 15 vols. St. Petersburg]. Tipografiya Vtorogo otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva kantselyarii, 1842-1845. T.10: Svod zakonov grazhdanskih i muzhevyih. [in Russian].
11. Urazovska O.S. (2018) Spadkuvannia prava na zemelnu dilianku za zakonodavstvom Ukrainy [Inheritance of the right to land under the legislation of Ukraine] Dysertatsiia. Odesa, 2018. [in Ukrainian].
12. Khrestomatiia z istorii derzhavy i prava zarubizhnykh krain. Tom I (1998) [A textbook on the history of the state and the law of foreign countries. Volume I] Navch. posib. dlia yuryd. vyshchyykh navch. zakladiv i fak.: U 2 t. / Za red. chlenakorespondenta Akademii pravovykh nauk Ukrainy V.D. Honcharenka. Kyiv: In Yure, 1998. [in Ukrainian].
13. Tsyvilne pravo Ukrainy: Akademichnyi kurs. (2009) [Civil law of Ukraine: Academic course] pidruch.: u 2 tomakh/ za zah. red. Ya. Shevchenko. T.1: Zahalna chastyna. K.: In Yure, 2009. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

УДК 351.778.51 (477)

DOI: 10.36550/2522-9230-2021-11-139-143

Ященко Віталій Дмитрович,
студент VI курсу, групи 5512м
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова

Сікорський Олександр Петрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та господарського права
Національного університету
кораблебудування імені адмірала Макарова
e-mail: alex.nic.gm@gmail.com
<https://orcid.org/> <https://orcid.org/0000-0002-7411-0937>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЖИТЛОМ

Після здобуття незалежності, Україна взяла напрямок на оновлення законодавчого базису в усіх галузях права, впорядковуючи всі сфери життєдіяльності суспільства відповідно до міжнародних та європейських стандартів. Водночас, глобалізаційні процеси, які спричинили стрімкі зміни у захисті законних прав, свобод та інтересів громадянина, вплинули на формування механізму щодо реалізації права на соціальне житло в Україні. Оскільки, в будь-який період людства, житло в житті кожної людини завжди було і залишається найголовнішою базовою потребою, що забезпечує захист від всіх небезпечних факторів навколишнього середовища і нормальні умови існування в цілому. В свою чергу, система надання соціального житла в Україні пройшла доволі довгий та динамічний шлях та й надалі продовжує формуватися. Тому, задля правильного розуміння поняття «соціальне житло» слід розглянути теоретичний та практичний аспекти розвитку сфери надання соціального житла в Україні. Незважаючи на безліч ґрунтовних досліджень з даної тематики, питання щодо визначення поняття соціального житла та питання щодо процедури надання соціального житла й понині залишається доволі дискусійним, а тому потребує більш глибокого аналізу, вивчення певних особливостей та удосконалення не тільки теоретичного базису, а й закріплення даних досліджень на законодавчому рівні. Метою дослідження є загальний аналіз змісту адміністративно-правового розуміння соціального житла, а також вивчення міжнародних стандартів вдосконалення інституту соціального житла в Україні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення останнього. Відповідно до поставленої мети, були визначені наступні завдання: дослідити історичні аспекти встановлення та розвитку сфери соціального житла в Україні та європейських країнах; встановити загальноправове розуміння соціального житла відповідно до законодавства України; проаналізувати нормативно-правові основи регулювання сфери надання та користування соціальним житлом в Україні; проаналізувати основні способи захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом тощо.

Ключові слова: житло, соціальне житло, Житловий кодекс України.

Yashchenko V., Sikorsky O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION RIGHTS TO PROVIDE SOCIAL HOUSING

After gaining independence, Ukraine has set out to update the legal framework in all areas of law, streamlining all spheres of society in accordance with international and European standards. At the same time, globalization processes, which have led to rapid changes in the protection of legal rights, freedoms and interests of citizens, have influenced the formation of a mechanism for the realization of the right to social housing in Ukraine. Because, in any period of humanity, housing in the life of every person has always been and remains the most basic need, which provides protection from all dangerous environmental factors and normal living conditions in general. In turn, the system of providing social housing in Ukraine has come a long and dynamic way and continues to take shape. Therefore, in order to properly understand the concept of "social housing" should consider the theoretical and practical aspects of the development of social housing in Ukraine. Despite many in-depth studies on this topic, the question of defining the concept of social housing and the procedure for providing social housing still remains quite controversial, and therefore requires more in-depth analysis, study of certain features and improvement not only theoretical basis but also consolidation of research data. at the legislative level. The purpose of the study is a general analysis of the content of the administrative and legal understanding of social housing, as well as the study of international standards for improving the institution of social housing in Ukraine in order to develop proposals for improving the latter. In accordance with the set goal, the following tasks were identified: to explore the historical aspects of the establishment and development of social housing in Ukraine and European countries; to establish a common legal understanding of social housing in accordance with the legislation of Ukraine; to analyze the legal framework for regulating the provision and use of social housing in Ukraine; to analyze the main ways to protect the right of citizens to social housing, etc.

Key words: housing, social housing, Housing Code of Ukraine

Постановка проблеми. Незалежно від будь-якої історичної епохи, житло в житті кожної людини
Випуск 11. 2021

© В.Д.Ященко, О.П.Сікорський, 2021

завжди є досить значним її елементом, оскільки забезпечує задоволення як життєвих потреб, так і необхідності у захисті від небезпечних факторів навколишнього середовища. З іншої сторони, житло як об'єкт власності завжди пов'язували зі статусом його володільця. Проте, прагнення людей до обцинного способу життя сприяло розвитку соціалізації, що, поряд з економічними стимулами суспільного розвитку, і стало передумовою формування інституту соціального житла.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблему соціального житла, його нормативно-правове регулювання та шляхи удосконалення аналізували та вивчали в своїх працях такі вчені як: О.С.Аврамова, І.О.Грицай, О.С.Йоффе, С.О. Конюхова, Ю.М. Манцевич, Н.І. Олійник, О.С. Омельчук, Н.О. Тимочко, С.П. Хіміч та інші.

Метою статті є загальний аналіз змісту адміністративно-правового розуміння соціального житла, а також вивчення міжнародних стандартів вдосконалення інституту соціального жила в Україні з метою вироблення пропозицій щодо вдосконалення останнього.

Виклад основного матеріалу дослідження. У процесі історико-правового аналізу становлення та розвитку сфери соціального житла в Україні та європейських країнах можемо дійти висновків, що соціальне житло з'явилося в 1865 році, паралельно з розвитком економічних відносин та мануфактурного виробництва в цілому. Найбільш повно дослідив історію виникнення та функціонування інституту соціального житла в європейських країнах у своїй праці англійський вчений Майкл Харлоу, виокремивши п'ять етапів його розвитку, які, на думку українських вчених, є характерними як для країн Західної Європи, так і для українських земель у складі Російської імперії. Загалом, в процесі становлення інституту соціального житла в європейських країнах можна виокремити 5 основних етапів [1, с. 14]: 1) до 1914 р. – соціальне житло як форма добровільної, благодійної діяльності; 2) 1918 р. – 1920 рр. – період після Першої світової війни, «соціальне житло для всіх»; 3) кінець 1920-х рр. – 1939 р. – міжвоєнний період, коли соціальне житло розподілялося за так званим залишковим принципом; 4) 1945 р. – середина 1970-х рр. – період післявоєнної відбудови, актуальності знову набула модель «соціальне житло для всіх». 5) середина 1970-х рр. – сьогодення – соціальне житло розподіляється за залишковим принципом.

Проте, якщо говорити про періодизацію в Україні, то період з 1917 до 1991 року можна об'єднати в один етап – «радянський» для якого характерним було націоналізація свого житлового фонду та державне зобов'язання щодо житлового забезпечення із державного і комунального фонду усіх громадян, що потребують поліпшення житлових умов. Поряд з цим, доцільно виділити «пострадянський період» (1991 – 2006 рр.), який ознаменувався виробленням нового підходу до розуміння права на житло та сучасний етап (2006 – сьогодення), коли Україна взяла на себе зобов'язання по забезпеченню житлом тільки певної категорії громадян.

Встановлено, що відповідно до національного законодавства «соціальне житло» – це житло всіх форм власності (крім соціальних гуртожитків) із житлового фонду соціального призначення, що безоплатно надається громадянам України, які потребують соціального захисту, на підставі договору найму на певний строк.

Визначено критерії класифікації соціального житла. Враховуючи те, що поняття «соціального житла» є різновидом більш широкого поняття «житла соціального призначення», класифікацію видів соціального житла доцільно проводити враховуючи загальне поняття житла соціального призначення. Так, житло соціального призначення можна поділити на такі види: 1) житло з житлового фонду соціального призначення (соціальне житло (квартири в багатоквартирних жилих будинках, садибні (одноквартирні) жилі будинки); соціальний гуртожиток); 2) заклади соціального захисту для короткочасного перебування бездомних громадян і безпритульних дітей: (будинки нічного перебування; центри реінтеграції бездомних осіб; соціальні готелі; притулки для дітей служби у справах дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка); 3) житло з тимчасового житлового фонду: (спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів; спеціалізований будинок для бідних та безпритульних; тимчасовий притулок для дорослих). Тому, оперуючи поняттям «соціальне житло», необхідно відмітити, що як країни Європи, так і Україна, прагнуть до створення єдиного розуміння поняття «соціального житла» та його різновидів.

Становлення та розвиток інститутів демократичного суспільства, впровадження ринкової економіки, поступове скорочення участі держави у питанні забезпечення громадян житлом та подальша імплементація нормативно-правового договору як інструменту регулювання правових відносин в Україні зумовило активний розвиток українського законодавства у сфері договірних житлових правовідносин.

Проте, на практиці виникає чимало труднощів через велику кількість законодавчих актів, які регулюють питання права на житло в Україні. В зв'язку з цим, особливої актуальності набуває питання чіткого та систематизованого нормативно-правового регулювання договору найму (оренди) соціального житла.

На законодавчому рівні також відбувається активне формування поняття «житла соціального призначення» чи «соціального житла». Наприклад, використання цих термінів містяться у проекті Житлового кодексу України [2], Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV [3], Законі України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей» від 2 червня 2005 р. № 2623-IV [4], Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про

схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» від 3 вересня 2005 р. № 384-р [5].

Основними документами, що регламентують питання забезпечення соціальним житлом соціального незахищених верств населення в Україні є Конституція України, Житловий кодекс УРСР, Закон України «Про житловий фонд соціального призначення», а також низка інших нормативно-правових та підзаконних нормативно-правових актів.

Нормативно-правове забезпечення житлом соціально вразливих верств населення, базується на спеціальному Законі України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334 IV, який визначає правові, організаційні та соціальні засади державної політики щодо забезпечення конституційного права соціально незахищених верств населення України на отримання житла, згідно з яким відповідно до ч. 5 ст. 10 та ч. 1 ст. 20, житло з житлового фонду соціального призначення надається громадянам за рішенням відповідного органу місцевого самоврядування [2].

В свою чергу, відносини, що виникають з приводу договору найму соціального житла врегульовуються Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. №435-IV [6], зокрема Главою 59 та Цивільним процесуальним кодексом від 18.03.2004 № 1618-IV [7], у випадку вирішення спорів в порядку цивільного судочинства.

Актуальною на разі залишається Концепція Державної програми «Соціальне житло», що була затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. №384-р [5] та розрахована на 2006-2015 роки, але так і не була реалізована повною мірою.

Таким чином, широка нормативна база у цій сфері сприяє розвитку інституту забезпечення соціальним житлом в Україні

Враховуючи те, що поняття «соціального житла» є різновидом більш широкого поняття «житло соціального призначення», класифікацію видів соціального житла доцільно проводити враховуючи загальне поняття житла соціального призначення. Так, житло соціального призначення можна поділити на такі види: 1) житло з житлового фонду соціального призначення (соціальне житло) ; 2) заклади соціального захисту для короткочасного перебування бездомних громадян і безпритульних дітей: (будинки нічного перебування; центри реінтеграції бездомних осіб; соціальні готелі; притулки для дітей служби у справах дітей; центри соціально-психологічної реабілітації дітей; соціально-реабілітаційні центри (дитячі містечка); 3) житло з тимчасового житлового фонду: (спеціалізований будинок для ветеранів війни та праці, громадян похилого віку та інвалідів; спеціалізований будинок для бідних та безпритульних; тимчасовий притулок для дорослих). Тому, оперуючи поняттям «соціальне житло», необхідно відмітити, що як країни Європи, так і Україна, прагнуть до створення єдиного розуміння поняття «соціального житла» та його різновидів.

Тим не менш, українське законодавство у сфері надання соціального житла потребує змін, тому нагальною є потреба у вдосконаленні законодавства України у сфері використання соціального житла.

Провівши аналіз діючого законодавства України в сфері забезпечення соціальним житлом громадян та дослідивши відповідний зарубіжний досвід, можна навести такі пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в зазначеній сфері:

1) прийняти новий Житловий кодекс України:

діючий Житловий кодекс було прийнято 30 червня 1983 р. ВР УРСР. Враховуючи всі зміни та доповнення що вносились до нього, на сьогоднішній день він не може відобразити сучасну ідеологію житлових відносин, більшість його норм застаріло, а багато питань у сфері житлових правовідносин так і залишаються не врегульованими.

2) прийняти Закон України «Про основні засади державної житлової політики»;

Даний закон, відповідно до пояснювальної записки до нього має стати підставою для визначення основних способів реалізації конституційного права на житло; запровадження етапності вирішення житлової потреби громадян відповідно до Державної житлової програми та регіональних програм; наближення національних норм, правил та стандартів житлового законодавства до європейських рекомендацій.

3) переглянути деякі положення – таким чином усунувши прогалини у законодавстві та «мертві норми»;

Зокрема, такими є положення щодо одержання компенсації з боку держави-агресора для внутрішньо переміщених осіб.

4) розробити чіткий і дієвий механізм захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом на всіх стадіях реалізації цього права;

На сьогоднішній день, в діючому українському законодавстві такий механізм майже відсутній, а норми, що його регулюють знаходяться в декількох нормативно-правових актах. При чому, на кожному етапі реалізації права на забезпечення соціальним житлом діють свої відповідні норми, що значно ускладнює розуміння громадянами засобів та способів захисту свого права.

5) затвердити в спеціальному законодавстві стандарти щодо недопущення будь-яких проявів дискримінації, зокрема і за ознаками статі;

З метою виключення можливих проявів дискримінації щодо деяких категорій населення, які претендують на соціальний облік в Україні необхідно затвердити положення щодо забезпечення правової обізнаності населення; підвищення рівня кваліфікації кадрів державних службовців та органів місцевого самоврядування, які задіяні в зазначеній сфері; спрощення доступу до надання консультацій з питань

забезпечення соціальним житлом.

б) на рівні законодавства запровадити постійний моніторинг органами місцевого самоврядування рівня середньої забезпеченості громадян житловою площею;

З метою раціонального розподілення житлового фонду соціального призначення, оптимізації державних та муніципальних витрат, забезпечення соціальним житлом найбільш уразливих категорій громадян органи місцевого самоврядування мають проводити постійний моніторинг надання громадянам житла, а також, спираючись на отримані дані, періодично переглядати норму жилої площі для визнання особи такою, що потребує поліпшення житлових умов.

7) здійснити монетизацію та затвердити індивідуальні житлові субсидії;

Відповідно до досвіду забезпечення соціальним житлом в Німеччині, малозабезпеченим громадянам надаватиметься грошова соціальна допомога, які, в свою чергу, самостійно знаходять доступне житло на ринку. Розмір такого житла має відповідати нормам, в межах яких надається соціальне житло. За аналогією ч.4 ст.28 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» самостійно наймачем сплачуватиметься сума у розмірі, що не перевищує 20 відсотків сукупного доходу наймача та членів його сім'ї, які проживають разом з ним [3]. Різниця покриватиметься за рахунок державної субсидії на орендну плату.

8) затвердити децентралізацію повноважень щодо питання формування житлового фонду соціального призначення, зокрема і щодо залучення житла із приватного фонду. Особливо актуальним ця теза є у сучасних умовах проведення політики децентралізації та формування спроможних громад.

В рамках дослідження слід надати характеристику договору найму соціального житла в Україні. Встановлено, що основними елементами договору соціального найму є: зміст договору (предмет, права та обов'язки сторін, ціна договору, підстави його виникнення, зміни та припинення), а також його суб'єктний склад. Сторонами в договорі найму соціального житла є наймач та наймодавець. В свою чергу, наймачем за договором соціального найму житла може громадянин України, який наділений правом взяття на соціальний квартирний облік в Україні. Іншою стороною – наймодателем виступає орган місцевого самоврядування, в особі уповноваженого ним органи. Предметом договору соціального найму житла є квартира або садибний (одноквартирний) жилий будинок чи жиле приміщення в соціальному гуртожитку, тобто житло, а також перелік житлово-комунальних послуг, які надаватимуться наймачу відповідно до договору найму соціального житла.

На основі проведеного аналізу щодо захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом, з'ясовано, що захист права на соціальне житло – це процес створення умов для дотримання правопорядку за допомогою юридичних гарантій, засобів та способів захисту житлових прав, що передбачені Конституцією та законодавством України. Засоби захисту права на соціальне житло в Україні, поділяють на дві групи: юрисдикційні та неюрисдикційні. До перших відноситься діяльність уповноважених державою органів та посадових осіб щодо захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних житлових прав (суд, прокуратура, органи виконавчої влади тощо). В свою чергу, серед юрисдикційних засобів захисту житлових прав виділяють загальні (судовий) та спеціальні (адміністративний) засоби захисту, що здійснюється у випадках передбачених законом шляхом звернення громадян до уповноваженого державного органу чи органу місцевого самоврядування.

Необхідність проведення подальших досліджень питання забезпечення соціальним житлом громадян та вироблення дійсно дієвого механізму реалізації такого права, розробка та запровадження єдиних понять та принципів державної житлової політики, внесення змін та адаптації законодавства до європейських стандартів – це ті кроки, які потребує українське суспільство.

Встановлено, що на сьогодні не існує єдиних міжнародних стандартів чи програм соціального житла, яку в обов'язковому порядку повинні виконувати всі держави-підписанти. Проте, загальний рівень забезпечення житлом громадян в будь-якій державі, перш за все, обумовлений поєднанням її загального рівня економічного розвитку та рівня доходів окремої категорії громадян. Тому, закономірним є те, що держави створюють власні системи забезпечення соціальним житлом відповідно до тих умов та реалій, в яких вони існують. Актуалізовано питання консолідації зусиль держави (органів місцевого самоврядування) з приватним сектором у вирішенні питань забезпечення соціальним житлом.

Проаналізовано українське законодавство у сфері надання соціального житла та запропоновані пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в даній сфері. Зокрема, дослідивши відповідний досвід деяких європейських країн, можна навести наступні пропозиції щодо вдосконалення законодавства України в сфері надання соціального житла: 1) прийняти новий Житловий кодекс України; 2) прийняти Закон України «Про основні засади державної житлової політики»; 3) переглянути деякі положення та ліквідувати ті, які майже неможливо реалізувати; 4) розробити чіткий і дієвий механізм захисту права громадян на забезпечення соціальним житлом на всіх стадіях реалізації цього права; 5) затвердити в спеціальному законодавстві стандарти щодо недопущення будь-яких проявів дискримінації, зокрема і за ознаками статі; 6) на рівні законодавства запровадити постійний моніторинг органами місцевого самоврядування рівня середньої забезпеченості громадян житловою площею; 7) здійснити монетизацію та затвердити індивідуальні житлові субсидії; 8) затвердити децентралізацію повноважень щодо питання формування житлового фонду соціального призначення, зокрема і щодо залучення житла із приватного

фонду. Окрім цього, для стимулювання приватного сектору, власник житла за своїм основним місцем проживання може отримувати й деякі пільги від місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Конюхова Є. О. Договір соціального найму (оренди) житла за законодавством України. Дис...к.ю.н. Х. 2016. 189 с. http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d_Konuhova.pdf.
2. Житловий кодекс України: проект від 17.03.2009 р. № 2307. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32171.
3. Про житловий фонд соціального призначення : Закон України від 12 січня 2006 р. № 3334-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#n198>.
4. Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей : Закон України від 2 червня 2005 р. № 2623-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>.
5. Про схвалення Концепції Державної програми «Соціальне житло» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2005 р. № 384-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368>
6. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n3897>.
7. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>.

REFERENCES:

1. Koniukhova Ye. O. (2016) Dohovir sotsialnoho naimu (orendy) zhytla za zakonodavstvom Ukrainy. [Agreement of social rent (lease) of housing under the legislation of Ukraine] Dys...k.iu.n. Kh. Retrieved from: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Konuhova/d_Konuhova.pdf. [in Ukrainian].
2. Zhytlovyi kodeks Ukrainy. (2009, March 17). [Housing Code of Ukraine] proiekt № 2307. Retrieved from: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32171 [in Ukrainian].
3. Pro zhytlovyi fond sotsialnoho pryznachennia (2006, January, 12) [On social housing]. Zakon Ukrainy. № 3334-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-15#n198>. [in Ukrainian].
4. Pro osnovy sotsialnoho zakhystu bezdomnykh hromadian i bezprytulnykh ditei (2005, June, 2). [On the basics of social protection of homeless people and homeless children] Zakon Ukrainy № 2623-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2623-15#Text>. [in Ukrainian].
5. Pro skhvalennia Kontseptsii Derzhavnoi prohramy «Sotsialne zhytlo» (2005, September, 3). [On approval of the Concept of the State program "Social housing"] Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy № 384-r. Retrieved from: <https://www.kmu.gov.ua/npas/20783368> [in Ukrainian].
6. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy (2003 January, 16). [The Civil Code of Ukraine]. № 435-IV. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n3897> [in Ukrainian].
7. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy (2004, March, 18). [Civil Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy № 1618-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>. Tsyvilnyi protsesualnyi kodeks Ukrainy (2004, March, 18). [Civil Procedure Code of Ukraine]. Zakon Ukrainy № 1618-IV. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 15.10.2021

РЕЦЕНЗІЇ**РЕЦЕНЗІЯ****на монографію Соцького Артура Михайловича «Адміністративно-правові засади регулювання лісової сфери»**

Визначаючи ступінь важливості цієї монографічної праці для сучасних вищих навчальних закладів України, передусім необхідно акцентувати увагу на тому, що ліс – це природний, відтворюваний об'єкт природи, елемент екологічної системи, що складається з дерев, чагарників, іншої лісової рослинності, що проростає на землі; джерело одержання деревини та іншої лісової продукції, він виконує кліматорегулюючі, захисні, водоохоронні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні та інші функції, які впливають одне на одного і на навколишнє природне середовище. Крім поняття «ліс» слід вирізняти поняття «лісові ресурси», якими є деревні, технічні, лікарські й інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються в процесі формування лісових природних комплексів. До лісових ресурсів також належать корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища та очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб.

На сучасному етапі розбудови українського суспільства суттєво зросла роль лісів як відновлювального природного ресурсу. Говорячи про вплив лісу на біотичні фактори середовища, слід перш за все виділити їх ресурсоохоронні функції, оскільки лісові ландшафти є незамінним зосередженням життя багатьох рослин і тварин. Широке господарське використання лісів як джерела деревини, використання недеревних рослинних ресурсів приводить до глибоких змін лісового середовища, збіднення природної флори і фауни, руйнування місць мешкання тварин і проростання рослин. Запобігти руйнуванню лісових екосистем можна шляхом бережного їх використання, створення науково обґрунтованої мережі заповідних територій.

Монографічне дослідження Соцького Артура Михайловича «Адміністративно-правові засади регулювання лісової сфери», де ґрунтовно аналізуються вказані вище аспекти, є актуальним, очікуваним, а його результати – затребуваними наукою і практикою публічного адміністрування.

Обрана науковцем концепція дослідження дала змогу проаналізувати аспекти проблеми як порізно, так і в їх змістовно-функціональній єдності, що дало змогу отримати широкий спектр вимірів, форм прояву однієї і тієї ж самої сутності в їх спорідненості з факторами впливу, як зовнішніми, так і внутрішніми.

В монографічному дослідженні автором обґрунтовано з точки зору науки адміністративного права методологію публічного адміністрування лісової сфери; поняття та особливості публічного лісової сфери; державну політику щодо публічного адміністрування лісовою сферою; нормативно-правове адміністрування лісової сфери; розкрито систему адміністративних заходів публічного адміністрування в лісовій сфері; розглянуто особливості адміністративної відповідальності за порушення норм лісового законодавства тощо.

Особливу увагу приділено автором дослідженню міжнародного досвіду щодо публічного адміністрування лісової сфери та виокремленню напрямків удосконалення публічного адміністрування лісової сфери.

Наукові положення, отримані автором монографічного дослідження результати можуть бути використані, поза сумнівом, у законотворчій та нормотворчій діяльності, передусім у частині внесення змін і доповнень до правових актів, які врегульовують відносини в лісовій сфері. У ході дослідження використано офіційні статистичні дані, вітчизняні і зарубіжні наукові праці, публікації, законодавчі і підзаконні акти, фактологічні матеріали, результати соціологічних досліджень, що дає підстави відповідно до обраної парадигми наукової розвідки стверджувати про достовірність отриманих у монографії наукових положень, результатів і висновків.

Таким чином, монографія Соцького Артура Михайловича «Адміністративно-правові засади регулювання лісової сфери» є справжнім науково-теоретичним надбанням у сучасній навчальній та науковій літературі, аналогів якому не має. Саме тому, розробка та видання монографії академічного рівня Соцького А.М. є важливою подією в науковому світі України.

Наведена бібліографія, її обсяги та періодичність свідчить про те, що автор ґрунтував викладений матеріал на працях вчених різних країн та різних часів, що, безумовно, є свідченням про додержання вченим принципу плюралізму в наукових дослідженнях.

Загалом, можна стверджувати, що рецензована монографія Соцького Артура Михайловича «Адміністративно-правові засади регулювання лісової сфери» є вагомим внеском у розвитку адміністративно-правової науки України. Її поява здається більш ніж своєчасною, бо саме такі монографічні праці допомагають студентам, здобувачам, аспірантам, докторантам України здобути якісні знання щодо адміністративно-правових обмежень в праві. Репрезентована наукова монографічна праця є, безумовно, корисним для використання в навчальному та науково-дослідному процесі у вищих навчальних закладах.

Результати дослідження можуть бути використані в подальших наукових розробках з цієї проблематики, в навчальному та науково-дослідному процесі, практичній діяльності, законодавчому процесі.

Рецензент:

доктор юридичних наук, професор
професор кафедри адміністративного та фінансового права
Київського національного економічного
університету імені Вадима Гетьмана

Вікторія ЧОРНА

ЗМІСТ**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

Литвин І.І., Супрун В.М. ШЛЯХИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСОБИ В УКРАЇНІ	4
Зеленко І.П. ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ ПЛЮРАЛІЗМ ОЦІННИХ ПОНЯТЬ	9
Поляруш С.І. ЕВОЛЮЦІЯ ВЕСТИМЕНТАРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЄВРОПІ	14

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

Іванюк В.Д. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕДІАЦІЇ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВ	21
Кучеренко О.М. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВІ УГОДИ В ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЛЯХ	26
Сокурченко О.А. ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВА ТА АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПЕНСІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	29

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Орлова Н. Г. ДО ПИТАННЯ ПРО МОТИВАЦІЮ ПРАЦІВНИКІВ	33
Соловйов О.В. РОЗВИТОК ПРАВОВИХ МЕХАНІЗМІВ ЗАХИСТУ ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД НЕЩАСНОГО ВИПАДКУ НА ВИРОБНИЦТВІ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ЗАХВОРЮВАННЯ У КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ	39

АДМІНІСТРАТИВНЕ, ІНФОРМАЦІЙНЕ, ФІНАНСОВЕ ТА ПОДАТКОВЕ ПРАВО

Безпалова О.І., Кінзбурська В.О. ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ЧАСТИНІ ОПТИМІЗАЦІЇ ПРОЦЕДУР ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ТА ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА	47
Гриценко В.Г. ІНСТИТУТ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ	55
Кондратенко В.М. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	59
Омельченко А.В. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОТРИМАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ МІЖНАРОДНОЇ ТЕХНІЧНОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ	63
Рябовол Л.Т. ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ	75
Соболь Є.Ю. СУДОВА ПРАКТИКА У СПРАВАХ ПРО БУЛІНГ (ЦЬКУВАННЯ)	80
Корнійченко А.О. ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ SMART-СУСПІЛЬСТВА	85
Терехов В.Ю. СУЧАСНІ АСПЕКТИ ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	91
Арестова Л.В. СПРАВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ РОЗГЛЯДУ ПРАВОВИХ СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	97
Васильченко Н.О. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	

МЕДІАТОРА (МЕДІАЦІЙНА УГОДА)	103
Кочерев О.С. ГЕНЕЗА СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ РІЧКОВОГО СУДНОПЛАВСТВА В УКРАЇНІ	107
Стрижак А.О. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ	113
КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ	
Драгоненко А.О, Манжула А.А. РЕЙДЕРСТВО В УКРАЇНІ: СУТНІСТЬ ТА СОЦІАЛЬНА ОБУМОВЛЕНІСТЬ	120
СЛОВО МОЛОДИМ ВЧЕНИМ	
Гейко А.В., Мілова Т.М. ВИНИКНЕННЯ ТА РОЛЬ ІНСТИТУТУ ПРЕФЕКТА В КОНТЕКСТІ «ФОРМУЛ» ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН	125
Зелінський В.О., Сікорський О.П. ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	129
Колісніченко В.А., Трошкіна К.Є. ГЕНЕЗА СПАДКОВОГО ПРАВА В УКРАЇНІ	133
Ященко В.Д., Сікорський О.П. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЖИТЛОМ	139
РЕЦЕНЗІЇ	
Рецензія на монографію Соцького Артура Михайловича «Адміністративно-правові засади регулювання лісової сфери»	144

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

Lytvyn I., Suprun V. THE WAYS OF DEVELOPMENT OF LEGAL STATUS OF A PERSON IN UKRAINE	4
Zelenko I. TERMINOLOGICAL PLURALISM EVALUATION CONCEPTS	9
Poliarush S. EVOLUTION OF VESTIMENTARY LEGISLATION IN EUROPE	14

CIVIL LAW

Ivaniuk V. THE LEGAL REGULATION OF MEDIATION: EXPERIENCE OF UKRAINE AND EUROPEAN STATES	21
Kucherenko O. THE CIVIL LEGAL AGREEMENTS IN PUBLIC PROCUREMENT	26
Sokurenko O. CIVIL AND ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATION OF PENSION LEGISLATION	29

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Orlova N. TO THE QUESTION OF MOTIVATION OF EMPLOYEES	33
Soloviov O. DEVELOPMENT OF LEGAL PROTECTION MECHANISMS OF PERSONS AFFECTED BY AN ACCIDENT AT WORK AND OCCUPATIONAL DISEASE IN WESTERN EUROPEAN COUNTRIES	39

ADMINISTRATIVE, INFORMATION, FINANCIAL AND TAX LAW

Bezpaloova O., Kinzburs'ka V. WAYS OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION IN PART OF OPTIMIZATION OF PROCEDURES OF INTERACTION OF GOVERNMENT BODIES AND INSTITUTIONS OF COMMUNITY GROUPS	47
Gritsenko V. INSTITUTE OF PUBLIC CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE	55
Kondratenko V. PECULIARITIES OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE POLICE AT THE CURRENT STAGE OF EUROPEAN INTEGRATION	59
Omelchenko A. LEGAL BASES OF RECEIVING AND USING INTERNATIONAL TECHNICAL ASSISTANCE IN UKRAINE	63
Riabovol L. INTERACTION OF STATE LAW ENFORCEMENT BODIES: THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE CONCEPT	75
Sobol' YE. JUDICIAL PRACTICE IN BULLYING CASES (BULLYING)	80
Korniychenko A. ACTIVITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN THE CONDITIONS OF SMART-SOCIETY	85
Terekhov V. MODERN ASPECTS OF THEORETICAL AND LEGAL SUPPORT OF REALIZATION OF THE LAW ENFORCEMENT FUNCTION OF THE STATE	91
Arestova L. THE CASE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION: THEORETICAL ASPECTS OF LEGAL DISPUTES ARISING FROM PUBLIC-LEGAL RELATIONS	97
Vasilchenko N. FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF MEDIATOR (MEDIATION AGREEMENT)	103

Kocherev A. GENESIS OF FORMATION AND DEVELOPMENT OF MANAGEMENT BODIES IN THE FIELD OF RIVER NAVIGATION IN UKRAINE 107

Stryzhak A. CONCEPTUAL APPROACHES TO THE FORMATION OF A SYSTEM OF CRITERIA FOR ASSESSING THE EFFICIENCY OF THE PATROL POLICE ACTIVITY IN ROAD SAFETY 113

CRIMINAL PROCESS AND CRIMINAL SCIENCE; JUDICIAL EXPERTISE; OPERATIONAL AND SEARCH ACTIVITY

Dragonenko A., Manjula A. RAIDERING IN UKRAINE: ESSENCE AND SOCIAL CONDITIONALITY 120

YOUNG SCIENTIST'S REMARKS

Heiko A., Milova T. THE EMERGENCE AND SIGNIFICANCE OF THE INSTITUTION OF THE PREFECT IN THE CONTEXT OF «FORMULAS» OF EUROPEAN COUNTRIES 125

Zelinsky V., Sikorsky O. TRANSFORMATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE SYSTEM IN UKRAINE 129

Kolisnichenko V., Troshkina K. GENESIS OF INHERITANCE LAW IN UKRAINE 133

Yashchenko V., Sikorsky O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF IMPLEMENTATION RIGHTS TO PROVIDE SOCIAL HOUSING 139

REVIEWS

Review of the monograph by Sotsky Artur "Administrative and legal principles of forest regulation" 144

НАУКОВІ ЗАПИСКИ

**Серія:
Право**

**Випуск 11
2021**

**Відповідальний за випуск – Соболь Є.Ю.
Науковий редактор – Рябовол Л.Т.
Відповідальний редактор – Трошкіна К.Є.
Літературний редактор – Громко Т.В.**

Підписано до друку 1.11.2021 р.
Формат 60x84x1/16. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк різнограф. Ум. друк. арк. 12,01. Наклад 100 прим.

Віддруковано: ФОП Озеров Г.В.
м. Харків, вул. Університетська, 3 – 9
СВІДОЦТВО ПРО ДЕРЖАВНУ РЕЄСТРАЦІЮ
№ 818604 ВІД 02.03.2000